

# Evaluatie Raad voor de leefomgeving en infrastructuur



**KWINK**  
GROEP

# Evaluatie Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Eindrapport

Den Haag, 29 / 04 / 2020

Auteur: Ir. Bill van Mil  
Prof. dr. Roel in 't Veld  
Janine Mulder MSc  
Mattijn Kroos MSc  
Tessa Beverdam BSc

# Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1. Achtergrond en aanleiding	8
1.2. Onderzoeksaanpak en verantwoording	8
1.2.1. Spoor 1	8
1.2.2. Spoor 2	9
1.3. Leeswijzer	11
2. Bevindingen	12
2.1. Kaders Rli	12
2.1.1. Uitgangspunten	12
2.1.2. Taken	14
2.1.3. Financiën	15
3.2. Samenstelling Rli	16
3.2.1. Raadsleden	16
3.2.2. Junior-raadsleden	18
3.2.3. Secretariaat	20
3.3. Werkwijze Rli	22
3.3.1. Werkprogramma	22
3.3.2. Adviestraject	23
3.3.3. Inzet externe expertise	26
3.3.4. Publicatie en nazorg	26
3.4. Adviesproducten	28
3.5. Doorwerking adviezen	31
Bijlage 1. Lijst van geïnterviewde personen	35
Bijlage 2. Lijst van gebruikte documenten	37
Bijlage 3. Analyse kabinetsreacties	39
Bijlage 4. Werkwijze adviescolleges met junioren	43

# Samenvatting

Dit rapport behelst de evaluatie van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) gedurende de zittingsperiode 2016-2020. De raad legt met het laten uitvoeren van deze evaluatie verantwoording af aan regering en parlement. Daarnaast wil de raad via deze weg ervaringen delen en aanbevelingen meegeven aan de nieuwe raad (vanaf augustus 2020).

## Kaders Rli

De raad is in februari 2012 ingesteld en voortgekomen uit de samenvoeging van de VROM-Raad, de Raad voor het landelijk gebied en de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Ook is de taak van de Adviesraad gevaarlijke stoffen toegevoegd. De instelling van de Rli was onderdeel van een door het kabinet beoogde wijziging in het adviesstelsel. Bij de oprichting van de Rli zijn zes verwachtingen en uitgangspunten geformuleerd.

Op grond van ons onderzoek zijn we positief over de bijdrage van de Rli als we kijken naar deze eerder geformuleerde verwachtingen en uitgangspunten. De Rli levert met zijn adviezen voeding aan het politiek-maatschappelijk debat. Ook is het beeld dat de adviezen agenderend en richtinggevend zijn. De Rli werkt vanuit de integraliteit van de leefomgeving en infrastructuur. De meeste adviezen kennen een integraal karakter, maar niet alle adviezen zijn strategisch ingestoken. De Rli zet zich in voor vraagstukken over een lange termijn en is kritisch op korte termijn perspectieven of korte termijn beleid. De raad gaat daarmee in op de consistentie van beleid in de tijd. De analyses in de adviezen van de Rli zijn helder en volgen op een gedegen werkwijze. De conclusies en aanbevelingen sluiten aan op de analyse in de adviezen.

Het voorgaande betekent overigens niet dat de aanbevelingen die volgen op deze analyse vrij blijven van kritiek. De kritiek richt zich onder meer op de timing van de adviezen en op de, volgens sommige stakeholders, beperkte toepasbaarheid van enkele aanbevelingen in de beleidspraktijk. We bevelen dan ook aan om goed contact te blijven onderhouden met relevante stakeholders, zoals departementen en het parlement, zonder de onafhankelijkheid van de raad te verliezen. Dit kan de opvolging van de aanbevelingen van de actoren in het advies bevorderen.

Het budget voor de Rli is gebaseerd op het gezamenlijk budget van de drie opgeheven raden in 2012. De gemiddelde jaarlijkse uitgaven van de Rli liggen tussen de drie en de drieënhalf miljoen euro. De totale output van de Rli bestaat uit (brief-)adviezen, andersoortige rapportages en bijeenkomsten. Wij hebben geprobeerd vergelijkend onderzoek te doen naar de vraag hoe de productiviteit van de Rli zich verhoudt tot die van overeenkomstige organisaties. Het resultaat is onbevredigend omdat de aard en diepgang van advisering sterk uiteenlopen. Bovendien zijn de kosten van sommige andere adviesorganen niet publiek toegankelijk. Onze aanbeveling luidt dat de RLI zichzelf nog eens over zijn productiviteit buigt.

## Samenstelling Rli

De samenstelling van de huidige raad kent een aanvaardbare balans. In de raad nemen zowel generalisten als specialisten zitting en daarbij lukt het velen om boven zijn of haar eigen expertise uit te stijgen. Tijdens de raadsvergaderingen is men kritisch maar constructief. De raad omvat een gemêleerde groep met professionals uit het bedrijfsleven en/of de wetenschap en/of het openbaar bestuur.

De kwaliteit van de huidige raad is beperkt geborgd in het systeem van de raad. Daarom bevelen wij aan om bij de samenstelling van een nieuwe raad opnieuw veel aandacht te schenken aan de noodzaak om bij de samenstelling focus aan te brengen op generalisten. Bij het betrekken van specialisten is het van groot belang dat zij boven hun eigen materie uit kunnen stijgen. Deze aanbeveling kan betekenen dat er minder inhoudelijke

expertise ligt bij de raad zelf. Om dat gebrek te ondervangen, bevelen wij aan om frequenter en intensiever gebruik te maken van externe deskundigen. Het daarvoor noodzakelijke budget is te verkrijgen door extra middelen of door afslanking van de vaste staf bij gebrek aan alternatieven voor besparingen.

Buiten de Rli is men te spreken over de gezaghebbendheid, deskundigheid en onafhankelijkheid van de leden. Gezaghebbendheid en deskundigheid staan bij de raad hoog in het vaandel, en moeten dat ook blijven staan. Daarbij geldt wel dat de raad voor sommigen een elitair imago heeft en dat de raad inzichten uit de beleidspraktijk mist. Wij zouden overwegen aan te bevelen om in de raad ook een of twee leden op te nemen, met meer ervaringskennis dan wetenschappelijke kennis, ware het niet dat het relatief kleine aantal leden hier beperkt ruimte voor biedt. Een andere mogelijkheid is om deze om het genoemde type deskundigheid meer van buitenaf aan te boren tijdens de voorbereiding van adviezen. Daarbij is ook te overwegen om de werkwijze van de raad dan zo te veranderen, dat niet alleen experts tijdens de voorbereiding aan het woord komen, maar dat er ook separate zittingen met betrokkenen wordt gehouden, die *citizens science* produceren.

De aanstelling van drie junior-raadsleden vergroot de capaciteit van de raad en verlicht de druk op de reguliere raadsleden. Voornamelijk in de adviescommissies blijken de junior-raadsleden van waarde. De junior-raadsleden hebben een positieve invloed op het imago van de raad. De betrekking van junior-raadsleden maakt dat het beeld ontstaat van een meer benaderbare raad. We hebben geen reden een andere aanbeveling te doen dan het huidige model voort te zetten waarbij drie junior-raadsleden worden toegevoegd aan de raad. De junior-raadsleden bieden het perspectief van een jongere generatie. Op inhoudelijke kennis en ervaring zullen zij het niet winnen van de reguliere raadsleden. Daarom bevelen we aan te zoeken naar junior-raadsleden die iets 'extra's' te bieden hebben, in de vorm van vernieuwende competenties, zoals creativiteit, geavanceerde specialistische kennis of een andere culturele achtergrond. De afgelopen raadsperiode hebben de junior-raadsleden niet hetzelfde startmoment gehad als de reguliere raadsleden. Wij bevelen aan dat nieuwe junior-raadsleden een gelijke start maken en deelnemen aan de heidagen bij de aanvang van de raadsperiode zodat de junior-raadsleden hetzelfde voorbereidingstraject kennen als de nieuwe reguliere raadsleden. De buitenwereld is veelal niet op de hoogte van het instituut van junior-raadsleden, terwijl deze zelfde buitenwereld zeer positief tegenover junior-raadsleden staat, omdat junior-raadsleden de raad verjongen en meer benaderbaar maken. Wij bevelen daarom aan dat de junior-raadsleden meer op de voorgrond treden dan zij de afgelopen raadsperiode hebben gedaan.

Het secretariaat ondersteunt de raad. Het secretariaat functioneert over het algemeen goed. De projectassistenten zijn van grote waarde voor de ondersteuning van de adviezen. Gesprekspartners, waaronder de raadsleden, zijn over het algemeen positief over de medewerkers van het secretariaat. De huidige omvang van het secretariaat valt binnen de omvang van het secretariaat dat als uitgangspunt is gedeeld in de memorie van toelichting bij instelling van de raad. Wij bevelen aan dat het secretariaat ruimte houdt voor detachering. Dat kan zowel betekenen dat er medewerkers worden 'uitgeleend' als dat er medewerkers worden 'binnengehaald'. Dit kan bijdragen aan een frisse blik. Ook is het mogelijk een beleid te voeren, dat is gericht op meer roulatie van medewerkers vanuit en naar verwante functies. Tevens bevelen we aan om meer gebruik te maken van externe deskundigen.

### **Werkprogramma Rli**

De raad stelt jaarlijks een meerjarig werkprogramma op dat wordt vastgesteld door de ministers van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Economische Zaken en Klimaat (EZK), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het werkprogramma geeft een overzicht van de voorgenomen adviestrajecten, de laatste stand van zaken en de planning. De keuze van de periode voor een werkprogramma voor twee jaar werkt in de praktijk goed. Het geeft de Rli focus voor de thema's en voldoende doorlooptijd om de trajecten daadwerkelijk uit te voeren. We bevelen dan ook aan om deze termijn van twee jaar te continueren.

De betrokkenheid van departementen bij de totstandkoming van het werkprogramma is zeer divers en soms zeer beperkt. Enerzijds geeft dit zelfstandigheid aan de Rli voor het kiezen van thema's in het werkprogramma. Anderzijds baart de beperkte betrokkenheid van een aantal departementen zorgen met het licht op de doorwerking van de adviezen. Ook de betrokkenheid van de Eerste en Tweede Kamer is beperkt. We bevelen aan dat de Rli in het werkprogramma zichtbaar maakt op welke wijze de partijen wel of niet betrokken zijn geweest. We vragen meer beschikbare aandacht en tijd bij de departementen voor de Rli bij het opstellen van het werkprogramma.

Er is een duidelijk werkproces bij de Rli rondom de totstandkoming van een werkprogramma. De Rli lijkt echter niet al te nadrukkelijk te kijken naar het werkprogramma vanuit de vraag: hoe kan de Rli het meeste impact bereiken? De totstandkoming van het werkprogramma kan aan kwaliteit winnen door meer dan nu gebruik te maken van externe bronnen (naast de raad en departementen) voor het bepalen van prioriteiten in de adviesvraag. Een voorbeeld hiervan is de integrale risicoanalyse die de Inspectie Leefomgeving en Transport gebruikt.

In de periode 2016-2019 is een enkele keer gebruik gemaakt van ongevraagde advisering naar de definitie van de Rli. De Rli noemt elk advies dat in het werkprogramma is opgenomen een gevraagd advies. We vinden het door de Rli gehanteerde onderscheid tussen gevraagd en ongevraagd advies kunstmatig en stellen voor om na te gaan of dit onderscheid niet veranderd kan worden in een meerzeggend onderscheid. Als het initiatief voor een advies bij de Rli ligt, dan gaat het wat ons betreft over een andere categorie dan bij een adviesvraag vanuit een departement.

### Adviestraject

De Rli heeft veel voorzieningen getroffen om de kwaliteit van het adviesproces te bewaken. De Rli heeft voldoende medewerkers in dienst om de kwaliteit van het advies te borgen. Er is ruimte om externe expertise in te zetten in de vorm van essays, in de commissie, in het projectteam en door raadpleging van externen in bijeenkomsten. Van deze ruimte wordt gebruik gemaakt door de Rli, maar wij zien daar nog verbetermogelijkheden. De inzet van referenten die met een frisse blik naar de adviezen kijken is reeds een waardevolle toevoeging aan het adviestraject. De Rli zou explicieter kunnen zijn over wat hij gaat doen met de input van betrokkenen bij het adviestraject. Daarnaast zou de raad meer diversiteit kunnen aanbrengen in de samenstelling van commissies en de wijze van betrokkenheid van externen. Door het hele spectrum te dekken en mensen uit het werkveld mee te laten draaien zorgt de Rli dat het advies integraal is, waarbij vanuit verschillende visies naar een onderzoeksvraag gekeken wordt.

### Adviesproducten

De adviezen bevatten een heldere analyse en zijn visueel aantrekkelijk. We vinden het positief dat de Rli heeft gekozen voor een opsplitsing van de adviezen in een adviserend en een analyserend deel. Een *infographic* of video of plaat kan de adviezen aantrekkelijker maken. Breid het waardevolle gebruik van *infographics* bij advisering verder uit. Ontwikkel daarin een eigen stijl om de verhaallijn te ondersteunen.

De Rli verspreidt zijn adviezen breed en zorgt voor aandacht voor zijn adviezen door de lancering vaak te combineren met bijeenkomsten en conferenties. Ook na de lancering geven raadsleden en medewerkers van Rli presentaties over de adviezen. De Rli houdt in de fase na de lancering aandacht voor reacties in schrift, beeld en geluid van relevante actoren binnen een beperkte periode na verschijning van het advies. Optimale timing is een lastige aangelegenheid, mede gezien de grilligheid van het politieke proces.

We doen de suggestie om meer strategisch na te denken over de verspreiding van de adviezen door bijvoorbeeld ook individueel relevante personen aan te schrijven of de media op een andere manier te betrekken. Ook menen we dat het geven van presentaties door de Rli over adviezen een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bekendheid en doorwerking van de Rli en zijn adviezen. De leden van de raad en

medewerkers van de Rli kunnen hier meer tijd en prioriteit aan geven. Ook wanneer na verloop van tijd blijkt dat de inhoud van een advies nieuwe urgentie en actualiteit verkrijgt, vindt de raad geen aanleiding om als gevolg daarvan nieuwe activiteiten te ontplooiën. We doen de suggestie om ook op latere momenten de ruimte te nemen om een advies onder de aandacht te brengen.

### Doorwerking

Wie adviseert, zal zich zorgen maken over de doorwerking ervan. Onder doorwerking verstaan we de reeks van effecten die redelijkerwijze zijn toe te schrijven aan het werk van de adviesraad. De doorwerking van adviezen van de raad op politieke agenda's is slechts beperkt waarneembaar. Een voorname oorzaak hiervan is de vaak zeer defensieve grondtoon die in de kabinetsreacties de boventoon voert. Veel diffuser is de invloed op toekomstige politieke agenda's via handelingen van Kamerleden en het maatschappelijk debat.

De doorwerking op de inhoud van beleid verschilt sterk van advies tot advies. In het algemeen komt het ons voor, dat een advies in doorwerking op beleid aan intensiteit wint, naarmate het dichter aansluit bij een vitale *advocacy coalition* die al aanwezig, maar nog niet dominant, is.

De doorwerking bij het kabinet, is niet steeds de krachtigste. Bij een aantal adviezen blijkt, dat decentrale overheden zich veel ontvankelijker tonen voor het gedachtegoed in een advies dan de rijksoverheid, en niet alleen aangaande onderwerpen waar een vergaande mate van decentralisatie aan de orde is. Hetzelfde geldt voor Kamerleden. Het gebrek aan doorwerking bij het Rijk is in veel gevallen terug te voeren op het regeerakkoord, waarin reeds gedetailleerde bindende afspraken zijn gemaakt voor de huidige regeerperiode. Dit zou met zich mee kunnen brengen, dat de raad activiteiten onderneemt om bij de komende verkiezingen en kabinetsformatie een aantal van de eerder uitgebrachte adviezen opnieuw onder de aandacht brengt.

We bevelen aan dat de raad voortaan in de eigen werkwijze een ruimer doorwerkingsbegrip hanteert, zodat ook de effecten op het latere daadwerkelijke handelen van geadresseerde actoren deel gaat uitmaken van het blikveld van de raad. Om de kans op doorwerking te vergroten bevelen we het volgende aan:

- Maak bij het ontwerp van een werkprogramma voor een raadsperiode een inschatting van het geschikte moment voor publicatie van een advies in relatie tot de relevante politieke agenda's van diverse overheden, en pas de tijdsvolgorde van de voorbereiding daarop aan. Houd daarbij ook rekening met de fixaties, die een regeerakkoord oplevert.
- Bedenk bij de aanvang van een adviestraject, of het advies primair is gericht op beïnvloeding van politieke agenda's, van beleidsconcepten, van de beleidsinhoud of van het daadwerkelijk handelen. Spits werkwijze en vormgeving van het advies daarop toe. Zo is het bijvoorbeeld voorstelbaar om een advies, dat vooral is gericht op agendering of op fundamentele verandering van beleidsconcepten juist niet te voorzien van aanbevelingen zodat de boodschap mogelijk des te indringender wordt. Laat deze beschouwing ook deel uitmaken van de strategische communicatie.
- Adresseer ieder advies aan andere actoren dan de rijksoverheid en parlement steeds per actor expliciet. Verduidelijk (in gevallen waarin dit aan de orde is) waarom de Raad zich rechtstreeks richt tot andere bestuurslagen en/of maatschappelijke actoren. Richt de strategische communicatie dienovereenkomstig in.
- Probeer bij aanvang van een adviestraject afspraken te maken met media, die op inhoudelijk-kritische nieuwsvoorziening zijn gericht, teneinde hen in staat te stellen zich langdurig op het advies voor te bereiden en over verschijning adequaat te berichten.
- Erken, dat een advies soms te vroeg komt, en verricht opnieuw inspanningen zodra dit opportuun is.
- Strek de inspanningen om de doorwerking van een advies te bevorderen uit tot de eerstkomende verkiezingen, met name partijprogramma's, en kabinetsformatie.



# 1. Inleiding

## 1.1. Achtergrond en aanleiding

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (hierna: Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over lange termijn vraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

De raad stelt jaarlijks een meerjarig werkprogramma op dat wordt vastgesteld door de bewindslieden van Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De raad legt met het laten uitvoeren van deze evaluatie verantwoording af aan regering en parlement. Daarnaast wil de raad via deze weg ervaringen delen en aanbevelingen meegeven aan de nieuwe raad (vanaf augustus 2020).

Wij willen wel graag opmerken, dat het bestaan van een wettelijke verplichting tot evaluatie alleen dan optimaal is na te komen, indien de voornaamste actoren aan wie de raad adviseert ook daadwerkelijk bereid zijn tot het geven van een oordeel aan onderzoekers. Wij zijn niet in de gelegenheid gesteld te spreken met een van de tien betrokken bewindspersonen. Dat heeft tot gevolg dat geen beelden zijn opgehaald over de raad van de bewindspersonen en doet mogelijkerwijs afbreuk aan de kwaliteit van het resultaat van ons onderzoek.

## 1.2. Onderzoeksaanpak en verantwoording

In deze evaluatie hanteren wij twee dominante onderzoeksporen. In spoor 1 behandelen wij het functioneren van de raad waarin wij zijn takenpakket beschouwen tot en met de adviezen en andere producten die de raad oplevert. In spoor 2 behandelen we de doorwerking van de advisering aan de hand van een aantal specifieke cases.

### 1.2.1. Spoor 1

De raad staat aan het eind van zijn tweede termijn. In deze evaluatie vindt in spoor 1 een terugblik plaats over het functioneren van de raad in de afgelopen raadsperiode. In deze terugblik geven we inzicht in de feiten en percepties van de raad zelf en van zijn stakeholders. Ook brengen we relevante veranderingen in de activiteiten in kaart om een oordeel te vormen over het functioneren van de raad in de periode 2016-2020, waarin onze beschouwingen zich beperken tot 2019. Op grond van deze inzichten en dit oordeel doen wij aanbevelingen voor de komende raadsperiode.

Behalve dat we de raad in algemene zin beschouwen, behandelen we op verzoek ook enkele meer specifieke aandachtspunten zoals de betrekking van de junior-raadsleden in de afgelopen raadsperiode.

Bij iedere paragraaf brengen we waarnemingen in kaart. Deze waarnemingen betreffen zowel feiten als percepties van de raad en/of van andere gesprekspartners. Voor feiten geldt dat ze vaststaan, zoals de



ontwikkeling van de begroting van de raad. Percepties betreffen het subjectieve perspectief van actoren. De feiten baseren we op een documentstudie (zie bijlage 2 voor een overzicht van gebruikte documenten). De opvattingen zijn afkomstig uit de interviews en geven aan op welke wijze (groepen van) stakeholders aankijken tegen de verschillende elementen van het functioneren van de raad. Een overzicht van gesprekspartners is te vinden in bijlage 1. Uit deze waarnemingen leiden wij conclusies af en tenslotte formuleren we aanbevelingen.

### 1.2.2. Spoor 2

Wie adviseert, zal zich zorgen maken over de doorwerking ervan. Onder doorwerking verstaan we de reeks van effecten die redelijkerwijze zijn toe te schrijven aan het werk van de adviesraad; zowel bedoelde als onbedoelde effecten, directe en indirecte effecten, primaire en secundaire effecten. Het 'werk' van de adviesraad omvat alle facetten daarvan, dus niet alleen de inhoud van de rapportage, maar ook gebruikte methoden, bejegening, toonzetting, et cetera. Het criterium 'redelijkerwijs' leidt tot een beperking van de in beschouwing te nemen effecten. Deze beperking geldt ook de in beschouwing te nemen periode van onderzoek naar doorwerking.

Binnen veel adviesraden krijgt zorg over doorwerking aandacht, en is verbetering van de eigen werkwijze en processen daarom een constante factor in de (her)oriëntatie van deze raden.

#### Doorwerking bij wie?

Op het eerste gezicht is doorwerking zichtbaar wanneer geadresseerde en/of andere betrokken partijen verklaren het eens te zijn met het advies en aankondigen veranderingen te willen aanbrengen overeenkomstig de aanbevelingen. Bij beoordeling van doorwerking is het echter wel noodzakelijk onderscheid aan te brengen tussen verbale verklaringen enerzijds en daden anderzijds. De betrokken partijen zijn de geadresseerden van de advisering en overige actoren die in de behandelde problematiek een rol spelen. Het kan ook gaan om een coalitie van actoren, die een bepaalde oplossing steunt, of uitdrukkelijk verwerpt.

Daarnaast is doorwerking mogelijk bij actoren, die niet zelf betrokken zijn bij een vraagstuk, zoals media, wetenschap of burgers.

#### Doorwerking waarop?

Vervolgens rijst de vraag waarop deze verandering betrekking zou kunnen hebben. Uiteraard is hiervoor de aard en inhoud van het advies buitengewoon belangrijk. In het algemeen zijn te onderscheiden:

- De agenda van een actor of een groep van actoren;
- De zienswijze op het vraagstuk, het frame, de conceptualisering of de beleidstheorie van een actor of een groep van actoren;
- De door een actor of een groep van actoren in beschouwing genomen en geprefereerde oplossingsrichtingen voor het vraagstuk;
- Het daadwerkelijk handelen van een actor of een groep van actoren, maar ook de legitimatie en reputatie van de adviseur.

Zo ontstaat bij onderzoek naar doorwerking een heuristiek langs twee assen, die antwoord geven op de twee vragen: doorwerking bij wie en doorwerking waarop?

Wij onderzoeken directe effecten bij betrokken actoren, maar ook indirecte. Onder directe effecten verstaan wij effecten, die optreden bij actoren waarop de raad zich bij advisering richt. Indirecte effecten treden op, doordat voornoemde actoren uitlatingen doen, die weer andere actoren in beweging brengen. Bijvoorbeeld of een negatieve reactie van het kabinet op een sympathiek advies de media en/of Kamerleden ertoe zal brengen om ten gunste van het advies zich, al dan niet via moties, tot het kabinet te richten. Het verschijnsel van

indirecte effecten krijgt duidelijke contouren bij beschouwing van de rol van media in de doorwerking van advisering. De adviseur kan in zijn streven naar doorwerking zich ook mede richten op deze indirecte effecten.

Indien men doorwerking beschouwt als afhankelijke variabele, is de vraag welke onafhankelijke variabelen hierop van invloed zijn. Tot de onafhankelijke variabelen behoren:

- De tijdigheid van de advisering. Te laat is droevig, maar te vroeg levert een Cassandra-effect op. De roepende in de woestijn. Niet voor niets sprak reeds Machiavelli over “*opportunita*”.
- De toonzetting van de advisering. *C’est le ton qui fait la musique*. De toon en woordkeuze in een rapport zijn van invloed op de doorwerking van een rapport.
- De tijdigheid van de communicatie met de geadviseerde. Management van verwachtingen over te verwachten adviezen beïnvloedt doorwerking.
- De werkwijze tijdens de advisering: het houden van tussentijdse samenspraken en werkconferenties met personen buiten de raad kan bijdragen aan latere doorwerking.

### Verklaren van (niet-)doorwerking

Doorwerking is gericht op bedoelde effecten: dat zijn effecten in overeenstemming met doelen; de doelen zijn afhankelijk van de missie en de opdracht van de adviseur.

Zoals vaak levert doordenking van het begrip doorwerking ook interessante complicaties op. Enerzijds kan men de vraag stellen of advisering een toevoeging of een tempoverhoging tot stand brengt aan de leerprocessen die bij betrokkenen reeds op gang waren, dan wel deze processen belemmert of vertraagt. Anderzijds eindigt het proces van doorwerking niet bij het overnemen van aanbevelingen, of het anderszins opvolgen van het advies. Het is immers mogelijk dat aanbevelingen ook indien zij worden overgenomen niet leiden tot gedragsverandering van betrokkenen. Veel onderzoek is gedaan naar doorwerking van het werk van adviseurs.<sup>1</sup> De stand van zaken is ongeveer de volgende:

- We weten dat advisering in de richting van beter handelen onder bepaalde condities aan de zijde van de geadviseerde instanties en personen vooral ‘immunisering’ oplevert waarna de gebreken in het handelen van de geadviseerde onzichtbaar zijn gemaakt voor de waarnemer, maar wel voortbestaan; dus is aandacht voor de kans op immunisering nodig.
- We weten dat leren in de betekenis van beter handelen in bepaalde omstandigheden niet goed mogelijk is, omdat andersoortige, niet in de aanbevelingen begrepen, belemmeringen aanwezig zijn;
- We weten ook dat de politieke omgeving van onderzoek naar doorwerking een aantal vertekeningen kan opleveren, omdat met het resultaat van het onderzoek politiek dan wel professioneel prestige is gemoeid.
- *Speaking truth to power* door de adviseur lijkt op heldendom, maar is op zichzelf een politieke en deels arbitraire daad in een landschap van meervoudige waarheidsclaims.<sup>2</sup> Indien de waarheidsnoties van de adviseur te veel afwijken van die van de instanties en personen bij wie doorwerking wenselijk is, zal doorwerking niet plaats vinden.
- De vraag wanneer sprake is van geslaagde doorwerking wordt door verschillende partijen veelal verschillend beoordeeld: media, politiek/bestuur en burgers delen niet per definitie hetzelfde belang of hetzelfde beeld. Deze meervoudigheid dient ook in de criteria voor optimale doorwerking tot uitdrukking te komen.

<sup>1</sup> Zie: Bekkers 2004, Putters/Spelen met doorwerking 2004, Hoppe 2008, Nelis en In 't Veld 2014.

<sup>2</sup> Zie: De Bruijn (2007) omtrent de vraagstelling: welke *truth* is in het geding: handelen in strijd met regels, of redelijk handelen?

Een aan doorwerking verwant begrip is impact. Ter wille van de eenvoud van ons advies gebruiken wij dit verder hier niet.<sup>3</sup>

### Aanpak onderzoek doorwerking

In overeenstemming met de opdrachtgever hebben wij een drietal casussen gekozen voor nader onderzoek. Aan onze zijde bestond het verlangen om zo mogelijk casussen te kiezen uit de eerste helft van de zittingsperiode, omdat dan al meer doorwerking zichtbaar zou kunnen zijn. Bovendien wilden wij graag een zekere spreiding over de meest betrokken departementen. Van beide zijden bestond het verlangen om naast in het goedgekeurde werkprogramma opgenomen, dus formeel gevraagde adviezen ook een ongevraagd advies in het drietal op te nemen.

Tenslotte is overeengekomen om een drietal cases onder de loep te nemen:

1. Waardevol toerisme
2. Dichterbij en Sneller in combinatie met Van B naar Anders
3. Duurzaam en Gezond in combinatie met het briefadvies Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

Voor elk van de casussen is gesteund op de omvangrijke documentatie van de Rli zelf aangaande de reacties van kabinet en in de publiciteit gehouden voordrachten en vervolggesprekken. Met de opstellers van het advies en voornamelijk betrokkenen heeft een gesprek plaatsgevonden. Niet alle betrokkenen bleken in het voorhanden zijnde tijdsbestek bereid tot een gesprek. Ook dit signaal was onderdeel van de analyse. Waar mogelijk hebben wij met behulp van de hierboven gedeelde heuristiek een zo volledig mogelijk beeld per casus over de doorwerking binnen de beschouwde periode geschetst. Dit laatste houdt ook een voorbehoud in: soms vindt de doorwerking pas decennia later plaats.

We gebruik de inzichten uit spoor 2 om een oordeel te vellen over de mate van doorwerking. Bij dit oordeel maken we onderscheid tussen bij welke actoren doorwerking plaatsvindt en waarop die doorwerking plaatsvindt. Op grond van onze bevindingen en dit oordeel doen wij aanbevelingen voor de volgende raadsperiode.

## 1.3. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen. Bij iedere paragraaf beschrijven we waarnemingen, conclusies en aanbevelingen. In de waarnemingen geven we aandacht aan de relevante feiten en cijfers, waarbij we bij de conclusies ons oordeel geven over het betreffende onderwerp. Tenslotte doen we op grond van onze conclusies aanbevelingen voor de volgende raadsperiode. In paragraaf 3.1 behandelen wij de kaders waarbinnen de Rli zijn werk doet aan de hand van uitgangspunten, taken en financiën van de Rli. In paragraaf 3.2 gaan wij in op de samenstelling van de Rli, namelijk de raadsleden, junior-raadsleden en het secretariaat. In paragraaf 3.3 beschrijven we de stappen die de Rli onderneemt in zijn werkwijze. We kijken hierbij naar het werkprogramma, het adviestraject, de inzet van externe expertise en de publicatie en nazorg van adviezen. In paragraaf 3.4 beschrijven we de doorwerking van de adviezen, ofwel spoor 2 zoals hiervoor beschreven. In de bijlagen vindt u de lijst van geïnterviewde personen, gebruikte documenten, een analyse van kabinetreacties en een overzicht van de inzet van jonge generaties in andere adviescolleges.

---

<sup>3</sup> Impact gaat over wat iets te weeg brengt. Impact omvat de invloed, de gehele groep van effecten op de wereld, die een gebeurtenis, een project, een uitlating, of een kunstwerk heeft. We spreken ook wel van doorwerking, in het bijzonder indien het gaat om een doelgerichte uiting, een advies, of een andere activiteit met een bepaalde bedoeling. De term impact is op zichzelf niet gekoppeld aan een doel of een bedoeling van wie of wat te weeg brengt. Een meteoriet die op aarde landt heeft fysieke impact, maar geen bedoeling. De impact van een gebeurtenis die via media onder de aandacht komt heeft geen relatie meer met de gebeurtenis zelf. Impact wordt te weeg gebracht bij het 'ontvangende systeem', bij degenen die een ervaring hebben, een waarneming, een ontmoeting.

## 2. Bevindingen

### 2.1. Kaders Rli

#### 2.1.1. Uitgangspunten

De raad is in februari 2012 ingesteld en voortgekomen uit de samenvoeging van de VROM-Raad, de Raad voor het landelijk gebied en de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Ook is de taak van de Adviesraad gevaarlijke stoffen toegevoegd.<sup>4</sup> De instelling van de Rli was onderdeel van een door het kabinet beoogde wijziging in het adviesstelsel. Het kabinet zag namelijk problemen rondom de gebrekkige verbinding tussen vraag en aanbod van kennis, verkokering tussen kennis en advies en onduidelijkheid over de rol en functie van partijen in het adviesstelsel (onder meer planbureaus, adviesraden en particuliere kennisinstellingen). Ook werd aangegeven dat frisse en nieuwe inzichten in de adviesraden onvoldoende hun weg vonden. Bij de oprichting van de Rli zijn de volgende verwachtingen en uitgangspunten geformuleerd<sup>5</sup>:

- 1. Prominente agenderende, richtinggevende en voedende rol in politiek-maatschappelijk debat en in de besluitvorming over complexe sector overstijgende hoofdogaven in het beleid voor de duurzame inrichting van Nederland en de bijhorende transitievraagstukken vanuit een multidisciplinair perspectief.** De Rli wil met zijn adviezen voeding geven aan het politiek-maatschappelijk debat. De adviezen fungeren als een 'steen in de vijver'. Het zwingelt discussies aan is daarmee voedend in het politiek-maatschappelijk debat. Veel stakeholders zijn overwegend positief over de agenderende werking van de adviezen van de Rli. Zo benoemen ze dat de adviezen voeding bieden in het politiek-maatschappelijke debat door de inhoud en de nieuwe perspectieven op de inhoud. Een enkeling is uitgesproken kritisch op de agenderende werking van de Rli. Het gehanteerde argument is dat de Rli veelal dezelfde perspectieven hanteert als de overheid.

Sommige externe stakeholders maken het verwijt dat de Rli bij de adviezen soms al vroeg in het proces een richting kiest voor in het advies en daarmee het geluid van een deel van de sector vertolkt en versterkt.

- 2. Integraliteit van de leefomgeving en infrastructuur is uitgangspunt in wijze van adviseren, er worden meer integrale dan sectorale adviezen opgesteld.** De Rli geeft aan dat veel adviezen verschillende sectoren raken. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de betrokkenheid van meerdere departementen en ook binnen de departementen van meerdere directoraat-generaals. Tegelijkertijd geeft de Rli aan dat bij het overstijgen van sectoren het lastiger is om een probleemeigenaar te vinden bij de overheid. Ook geeft de Rli aan dat de briefadviezen vaak meer een sectoraal dan een integraal karakter hebben. Externe stakeholders geven aan te zien dat de Rli dit uitgangspunt hanteert in haar werkwijze en uiten geen kritiek op dit uitgangspunt.
- 3. Adviezen worden vanuit strategische invalshoek opgesteld.** De Rli acht de adviezen van voldoende strategisch niveau. Vaak zit in de adviezen een mix van een instrumentele en strategische invalshoek. De Rli geeft aan dat de meeste briefadviezen een instrumenteel karakter hebben en dat de grotere

<sup>4</sup> Memorie van toelichting op de Wet raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting op de Wet raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

adviesprojecten meer strategisch van aard zijn. Gesprekken met stakeholders bevestigen dit beeld van de Rli. Dat heeft vaak wel tot gevolg dat een strategische invalshoek minder concrete handvatten biedt.

Sommige externe stakeholders kiezen een veel kritischere positie en zijn van oordeel, dat de raad niet zelden nalaat om aan te geven hoe vanuit de huidige situatie concrete stappen gezet moeten worden om een gewenste situatie te bereiken.

4. **Adviezen gaan in op consistentie van beleid.** De Rli zet zich in voor vraagstukken over een lange termijn, en is kritisch op korte termijn perspectieven of korte termijn beleid. Externe stakeholders zien in meerderheid een belangrijke rol voor de adviezen van de raad, mede vanwege het lange termijn perspectief. Ook zien ze dat de raad ingaat op de consistentie van beleid.
5. **Adviezen bezitten een heldere analyse van het voorliggende keuzevraagstuk en geven inzicht in de consequenties die behoren bij de verschillende keuze opties.** De Rli is van mening dit uitgangspunt te hebben verwezenlijkt. Adviezen krijgen politiek-maatschappelijke aandacht wanneer het onderliggende vraagstuk helder uiteen is gezet. Uit gesprekken blijkt dat stakeholders verschillend aankijken tegen de bijdrage van de Rli. Het merendeel van de stakeholders ziet dat de adviezen een heldere analyse bevatten van de huidige situatie. Er komt meer kritiek uit de gesprekken als het gaat om de schetsen van de Rli rondom verschillende keuze-opties, of aanbevelingen. Bijvoorbeeld dat deze beperkt toepasbaar zijn in de (beleids)praktijk of dat eenzijdige oplossingen wordt geschetst in de aanbevelingen. Deze kritiek is zowel hoorbaar van gesprekspartners werkzaam bij ministeries als van gesprekspartners buiten de departementen.
6. **De advisering levert een wezenlijke bijdrage aan de kwaliteit van het beleid.** De doorwerking van adviezen op de inhoud van beleid verschilt sterk. In het algemeen komt het ons voor, dat een advies in doorwerking op beleid aan intensiteit wint, naarmate het dichter aansluit bij een vitale *advocacy coalition* die al aanwezig is, maar nog niet dominant is. Met voornoemde term heeft Sabatier<sup>6</sup> een beeld van beleidsvorming ontworpen, waarin steeds verschillende coalities bestaan rond frames, beleidstheorieën of beleidsinhouden, en via het politieke proces tenslotte een van deze coalities de overhand verkrijgt. Dit is ons met name opgevallen bij het toerisme advies (met name in relatie tot Perspectief 2030 van het Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC)) en het GLB advies (met name een aantal denkbeelden van de Europese Commissie). De bijdrage van de adviezen aan het kabinetsbeleid is niet steeds de krachtigste. Bij een aantal adviezen blijkt dat decentrale overheden zich veel ontvankelijker tonen voor het gedachtegoed in een advies dan de Rijksoverheid, en niet alleen aangaande onderwerpen waar een vergaande mate van decentralisatie aan de orde is. Hetzelfde geldt voor Kamerleden.<sup>7</sup>

### Conclusies en aanbevelingen

We zijn positief over de bijdrage van de Rli als we kijken naar de eerder geformuleerde verwachtingen en uitgangspunten. Het is zichtbaar dat de Rli rekening houdt met de verwachtingen en uitgangspunten in de adviezen en zijn werkwijze. Niet in elk advies is voldaan aan ieder uitgangspunt maar dat is logisch. De Rli levert met zijn adviezen voeding aan het politiek-maatschappelijk debat. Ook is het beeld dat de adviezen agenderend en richtinggevend zijn. De Rli werkt vanuit de integraliteit van de leefomgeving en infrastructuur. De meeste adviezen kennen een integraal karakter, maar niet alle adviezen zijn strategisch ingestoken. De Rli zet zich in voor vraagstukken over een lange termijn, en is kritisch op korte termijn perspectieven of korte termijn beleid, en gaat daarmee in op de consistentie van beleid in de tijd. De analyses in de adviezen van de

<sup>6</sup> Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of public policy*.

<sup>7</sup> Voor een uitgebreide uitwerking van het de bijdrage aan de kwaliteit van beleid verwijzen wij naar paragraaf 3.5 over de doorwerking van adviezen.

Rli zijn helder en volgen op een gedegen werkwijze. De conclusies en aanbevelingen sluiten aan op de analyse in de adviezen.

Het voorgaande betekent overigens niet dat de aanbevelingen die volgen op deze analyse vrij blijven van kritiek. De kritiek richt zich onder meer op de timing van de adviezen en volgens sommige stakeholders op de beperkte toepasbaarheid van sommige aanbevelingen in de beleidspraktijk. We bevelen dan ook aan om goed contact te blijven onderhouden met relevante stakeholders, zoals departementen en het parlement, zonder de onafhankelijkheid van de adviesraad te verliezen. Dit kan de opvolging van de aanbevelingen van de actoren in het advies bevorderen.

## 2.1.2. Taken

In de memorie van toelichting op de Wet voor de Rli zijn de rol, het adviesdomein, en de advisering vastgelegd. De taken van de Rli staan in de Wet Rli.

### Rol

De Rli is het adviescollege voor de regering en het parlement op het gebied van het fysieke domein. De raad geeft onafhankelijk advies aan departementen, het parlement en decentrale overheden op het gebied van strategische beleidsrichtingen omtrent het fysieke domein. Dit advies is gebaseerd op wetenschappelijke kennis en ervaring met maatschappelijke processen. De Rli kan zowel gevraagd als ongevraagd advies leveren. Hierbij is de ambitie om verbeteringen in beleidsprocessen en systemen te onderscheiden en heldere handelingsperspectieven te geven.<sup>8</sup>

### Taken

De raad heeft twee taken:

1. De regering en de beide kamers der Staten-Generaal adviseren over strategische beleidsvraagstukken inzake de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur, meer in het bijzonder op het gebied van wonen, ruimtelijke ordening, milieu, klimaatbeleid, water, landbouw, natuur, voedsel(kwaliteit), verkeer en vervoer en de ruimtelijk-economische ontwikkeling, al dan niet in onderlinge samenhang.
2. De regering en de beide kamers der Staten-Generaal adviseren over de hoofdlijnen van het beleid en wetgeving gericht op het voorkomen van ongevallen en rampen als gevolg van het gebruik, de opslag, de productie en het vervoer van gevaarlijke stoffen en de beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen en rampen.

### Adviesdomein

De adviezen van de raad richten zich op strategische beleidsvraagstukken inzake de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur, meer in het bijzonder op het gebied van wonen, ruimtelijke ordening, milieu, klimaatbeleid, water, landbouw, natuur, voedsel(kwaliteit), verkeer en vervoer en de ruimtelijk-economische ontwikkeling, al dan niet in onderlinge samenhang. Daar komt bij dat de Rli de taak heeft om te adviseren over de hoofdlijnen van het beleid en wetgeving gericht op het voorkomen van ongevallen en rampen als gevolg van het gebruik, de opslag, de productie en het vervoer van gevaarlijke stoffen en de beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen en rampen.<sup>9</sup>

### Advies

De Rli zal zijn adviezen vooral integraal insteken en aandacht vragen voor de langere termijn. Het werkterrein van de Rli bestaat niet alleen inhoudelijk beleidsadvies, de Rli adviseert ook over het sturingsinstrumentarium

<sup>8</sup> Memorie van toelichting op de Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting op de Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

dat de overheid ter beschikking staat, of zou moeten staan, om de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur tot uiting te brengen. Om prioriteit aan te brengen in de adviesonderwerpen vindt overleg plaats tussen de raad en de betrokken bewindspersonen, departementen en het parlement en wordt tweejaarlijks een werkprogramma vastgesteld.<sup>10</sup>

### 2.1.3. Financiën

Het budget voor de Rli is gebaseerd op het gezamenlijk budget van de drie opgeheven raden in 2012. De gemiddelde jaarlijkse uitgaven van de Rli liggen tussen de drie en de drieënhalf miljoen euro. Kosten voor ICT en huisvesting zijn hierin niet opgenomen. De Rli dient elk jaar voor 1 april een ontwerp van de begroting van het komende kalenderjaar te sturen naar de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Hierin staan de uitgaven die verbonden zijn aan het uitvoeren van de wettelijke taak door de Rli.<sup>11</sup> De Rli volgt de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus.

De secretaris van de raad is budgethouder en heeft de taak om ervoor te zorgen dat de adviestrajecten voldoende ondersteuning krijgen op het gebied van personeel en materiaal en waakt ervoor dat de uitgaven binnen het vastgestelde budget blijven. De secretaris doet dit in overleg met het managementteam (MT) en met de voorzitter van de raad. Aan het begin van elk adviestraject wordt er een projectbegroting opgesteld en goedgekeurd.

De variabele uitgaven van de Rli verschillen per jaar. Dit is onder meer afhankelijk van het aantal adviezen dat verschijnt, hoeveel experts ingehuurd worden en of een evenement rond een advies georganiseerd wordt. De gemiddelde variabele kosten voor een brief-advies zijn ongeveer € 50.000,- en voor een regulier advies bedraagt dit € 150.000,-.

De totale output van de Rli bestaat uit (brief-)adviezen, andersoortige rapportages en bijeenkomsten (zie ook paragraaf 3.4). Wij hebben geprobeerd vergelijkend onderzoek te doen naar de vraag hoe de productiviteit van de Rli zich verhoudt tot die van overeenkomstige organisaties. Het resultaat is onbevredigend omdat de aard en diepgang van advisering sterk uiteenlopen. Bovendien zijn de kosten van sommige andere adviesorganen niet publiek toegankelijk. Onze aanbeveling luidt dat de Rli zichzelf nog eens over haar productiviteit buigt.

Financieel overzicht (x 1.000)	2016	2017	2018	2019	Totaal
Personeelskosten <sup>12</sup>	€ 2.444	€ 2.493	€ 2.500	€ 2.421	€ 9.858
- Vaste kosten	€ 2.225	€ 2.275	€ 2.394	€ 2.270	
- Externe inhuur	€ 219	€ 218	€ 106	€ 151	
Vergoeding raadsleden <sup>13</sup>	€ 423	€ 388	€ 394	€ 438	€ 1.643
- Vaste kosten <sup>14</sup>	€ 313	€ 364	€ 316	€ 357	
- Externe inhuur	€ 110	€ 24	€ 78	€ 81	
Adviezen <sup>15</sup>	€ 635	€ 506	€ 387	€ 455	€ 1.983
<b>Totaal</b>	<b>€ 3.502</b>	<b>€ 3.387</b>	<b>€ 3.281</b>	<b>€ 3.314</b>	<b>€ 13.484</b>

Tabel 1. Financieel overzicht Rli (realisatie).

<sup>10</sup> Memorie van toelichting op de Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

<sup>11</sup> Kaderwet adviescolleges, artikel 26.

<sup>12</sup> Uitgesplitst in vaste kosten voor het secretariaat en kosten voor externe projectmedewerkers.

<sup>13</sup> In de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies is de vergoeding voor de raadsleden en het secretariaat geregeld.

<sup>14</sup> Inclusief vergoeding voor de junior-raadsleden en reis- en onkostenvergoeding.

<sup>15</sup> Kosten voor externe opdrachten, essays, onderzoek, organiseren expertmeetings, realisatie van het advies en *infographics*.



## 3.2. Samenstelling Rli

De Rli bestaat uit de raad en het secretariaat. De raad bestaat uit tien raadsleden, inclusief de voorzitter. Daarbij zijn in deze raadsperiode ook drie junior-raadsleden toegevoegd aan de raad. Naast deze raadsleden en junior-raadsleden beschikt de Rli over een secretariaat met 27 medewerkers (24 fte). De raad betreft ook externe deskundigen bij zijn adviezen (zie paragraaf 3.3.3).

### 3.2.1. Raadsleden

Om goed in te kunnen spelen op het zeer brede taakdomein van de raad is het van belang dat de Rli op een grote variëteit aan ervaring en deskundigheden kan rekenen.<sup>16</sup> Daarom moet de raad beschikken over zowel een generalistische kijk op maatschappelijke vraagstukken als over meer specialistische expertise. Van belang voor de oplossing van deze maatschappelijke vraagstukken is een hoge dosis maatschappelijke en politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

Waar de Kaderwet adviescolleges een maximale omvang van vijftien leden (incl. voorzitter) voorschrijft, heeft de Rli conform het huidige kabinetsbeleid een omvang van tien leden inclusief voorzitter.<sup>17</sup> De leden dienen te worden geselecteerd op hun brede deskundigheid en overzicht van het brede werkveld van de Rli. De raad betreft ook externe deskundigen bij zijn adviezen. De bijdrage van externe deskundigen kan zorgen voor inbreng van specialismen en kennisgebieden, welke in de memorie van toelichting worden beschouwd als een randvoorwaarde voor een hoge kwaliteit van de adviezen.

De Rli bestaat uit tien raadsleden, inclusief de voorzitter. De leden zijn bij Koninklijk Besluit benoemd op grond van de deskundigheid op het adviesterrein en op basis van hun brede maatschappelijke kennis en ervaring.<sup>18</sup> Ze zijn naast hun activiteiten voor de Rli (0,2 fte) werkzaam in het openbaar bestuur, het bedrijfsleven en de wetenschap.<sup>19</sup> Iedere vier jaar wordt een nieuwe raad samengesteld. Hierbij kan een deel van de raadsleden uit de voorgaande raad deelnemen aan een nieuwe raadstermijn waardoor de continuïteit wordt geborgd. Leden zijn tweemaal herbenoembaar.<sup>20</sup> Gedurende de raadsperiode 2016 - 2020 is één wijziging opgetreden in de samenstelling door het overlijden van een raadslid.

De huidige samenstelling toont een divers profiel van leden van de Rli. Alle leden hebben een academische achtergrond, waarbij velen een bestuurlijke functie hebben bekleed. De helft van de raadsleden is in zijn of haar leven werkzaam geweest in de wetenschap. Anderen hebben ervaringen in de private sector of in het openbaar bestuur. De expertises van de raadsleden lopen sterk uiteen, van landbouw tot mobiliteit of gebiedsontwikkeling. De gemiddelde leeftijd van de raadsleden is 62 jaar.

Wat betreft diversiteit is een gelijke man-vrouw verhouding een 'vanzelfsprekend uitgangspunt'.<sup>21</sup> De raadsperiode begon met vier vrouwelijke raadsleden en vijf mannelijke raadsleden. Een vrouwelijk raadslid is na haar overlijden vervangen door een manlijk raadslid. Een gelijke man-vrouw verhouding blijkt een ambitieus uitgangspunt, gegeven het relatief kleine aantal vrouwelijke sollicitanten.

De raadsleden zelf zijn zeer tevreden over het algemene functioneren van de huidige raad. Bij raadsvergaderingen is sprake van een hoge mate van aanwezigheid en de raadsleden zijn goed voorbereid. In de vergaderingen hangt een open en kritische sfeer. Raadsleden geven aan dat kritiek op elkaars adviezen niet

<sup>16</sup> Memorie van toelichting op de Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

<sup>17</sup> Conform de kabinetsnotitie 'De kwaliteit van de verbinding', aldus de memorie van toelichting.

<sup>18</sup> Kaderwet Adviescolleges, artikel 12, lid 1.

<sup>19</sup> Zie: <https://www.rli.nl/raadsleden>.

<sup>20</sup> Kaderwet adviescolleges, artikel 11, lid 1.

<sup>21</sup> Memorie van toelichting op, de Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur & Kaderwet Adviescolleges, artikel 12, lid 3.

wordt gemaskeerd en dat ze elkaar van constructieve feedback voorzien. De raad bestaat volgens de leden uit zowel generalisten als specialisten, maar meerdere leden benoemen dat alle raadsleden boven hun eigen specialisme weten uit te stijgen en ook adviezen buiten hun eigen expertise van gegronde kritiek kunnen voorzien. Raadsleden zijn minder eenduidig als het gaat om de diversiteit qua achtergrond. Sommige raadsleden zijn tevreden over de diversiteit in achtergrond, terwijl andere raadsleden graag nog meer diversiteit zien, zowel in achtergrond als in leeftijd.

De buitenwereld heeft een scala aan meningen over de samenstelling van de raad. Sommigen kennen de feiten onvoldoende en zijn niet bekend met het aantal raadsleden of de achtergrond van de raadsleden. Velen kennen slechts een deel van de leden. Gesprekspartners geven aan een positieve indruk te hebben van de gezaghebbendheid, deskundigheid en onafhankelijkheid van de raad.

De raad heeft naar onze waarneming een aanvaardbare balans gevonden tussen zijn onafhankelijkheid aan de ene kant en oog voor zijn omgeving aan de andere kant. Het lukt de raad om diverse meningen en invalshoeken mee te nemen in de adviezen. Daarbij zeggen gesprekspartners wel dat de gezaghebbendheid lijkt af te nemen doordat het werk van adviesraden steeds meer in twijfel wordt getrokken in het huidige politieke klimaat, waar in de politieke debatten vaak slechts de korte termijn of zelfs de *hype* domineert. Gesprekspartners geven daarbij ook aan dat juist deze twijfels en dit korte termijn perspectief het belang van adviescolleges aantonen, omdat zij voor advies gebaseerd op wetenschappelijke kennis zorgen. Daarnaast zijn zij positief over de deskundigheid en het kennisniveau van de raad.

Sommige gesprekspartners geven echter aan dat de raad bij hen een relatief gesloten en elitair imago heeft en dat inzichten uit de praktijk minder aanwezig zijn. Hierbij wijzen deze gesprekspartners meermaals op de relatief grote aanwezigheid van titulatuur uit de wetenschap bij de raadsleden. Dit maakt deze gesprekspartners sceptisch over de toepasbaarheid van de adviezen bij de beleidspraktijk en de uitvoerbaarheid van de aanbevelingen. De feiten spreken anders: onder de raadsleden is slechts een voltijdshoogleraar en een aantal (emeritus) deeltijdhoogleraren. Zowel de praktijk van beleid als die van het bedrijfsleven zijn in de RLI overtuigend gerepresenteerd.

### Conclusies en aanbevelingen

De samenstelling van de huidige raad kent een aanvaardbare balans. In de raad nemen zowel generalisten als specialisten zitting, en daarbij lukt het velen om boven zijn of haar eigen expertise uit te stijgen. Tijdens de raadsvergaderingen is men kritisch, maar constructief. De raad omvat een gemêleerde groep met professionals uit het bedrijfsleven, en/of de wetenschap en/of het openbaar bestuur.

- Buiten de Rli is men te spreken over de gezaghebbendheid, deskundigheid en onafhankelijkheid van de leden. Gezaghebbendheid en deskundigheid staan bij de raad hoog in het vaandel, en moeten dat ook blijven staan. Daarbij geldt wel dat de raad voor sommigen een elitair imago heeft en dat de raad inzichten uit de beleidspraktijk mist.
- Wij zouden overwegen aan te bevelen om in de raad ook een of twee leden op te nemen, met meer ervaringskennis dan wetenschappelijke kennis, ware het niet dat het relatief kleine aantal leden hier beperkt ruimte voor biedt. Wij drukken ons hier zo aarzelend uit, omdat wij enerzijds geen afbreuk willen doen aan het grote belang van wetenschap voor deskundig advies. Anderzijds vragen wij ons af, of bijvoorbeeld een ervaren buurtwerker uit een migrantenwijk gedurende vier jaar zich zal willen wijden aan advieswerk. Wellicht is het toch meer aanbevelenswaardig om het genoemde type deskundigheid meer van buitenaf aan te boren tijdens de voorbereiding van adviezen. Daarbij is ook te overwegen om de werkwijze van de raad dan zo te veranderen, dat niet alleen experts tijdens de voorbereiding aan het woord komen, maar dat er ook separate zittingen met betrokkenen wordt gehouden, die *citizens science* produceren.
- Bij de samenstelling van de raad is gepoogd kennis en expertise te betrekken op alle gebieden en sectoren waar de raad over adviseert. Dit brengt als risico dat de raad vroeg in het proces koerst op de

kennis en ervaring van het raadslid dat expertise op het betreffende advies bezit. Er zijn echter geen signalen dat deze raad te sterk koerst op de expertise van enkelen; men geeft aan dat het voor velen lukt om boven de eigen expertise uit te stijgen en kritisch en constructief te staan tegenover de kennis en ervaring van de ander.

- De kwaliteit van de huidige raad is beperkt geborgd in het systeem van de raad. Daarom bevelen wij aan om bij de samenstelling van een nieuwe raad opnieuw veel aandacht te schenken aan de noodzaak om bij de samenstelling focus aan te brengen op generalisten. Bij het betrekken van specialisten is het van groot belang dat zij boven hun eigen materie uit kunnen stijgen. Deze aanbeveling kan betekenen dat er minder inhoudelijke expertise ligt bij de raad zelf. Om dat gebrek te ondervangen, bevelen wij aan om frequenter en intensiever gebruik te maken van externe deskundigen. Het daarvoor noodzakelijke budget is te verkrijgen door extra middelen of door afslanking van de vaste staf bij gebrek aan alternatieven voor besparingen.

### 3.2.2. Junior-raadsleden

Naast de tien raadsleden, zijn drie junior-raadsleden toegevoegd aan de raad. Het doel van het aantrekken van junior-raadsleden was om een ander generatieperspectief op tafel te krijgen en kennis en ervaring van jongere generaties te laten doorklinken in de adviezen van de raad.<sup>22</sup>

Twee van de junior-raadsleden hebben gesolliciteerd voor de functie van 'regulier' raadslid. Vervolgens is in gesprek met de voorzitter en de secretaris van de raad gekeken op welke wijze hun betrokkenheid het beste vorm kon krijgen. De term junior-raadslid is daar toen voor gekozen en in september 2016 zijn zij van start gegaan. Vervolgens is een derde junior-raadslid gezocht om te zorgen voor diversiteit in kennis, achtergrond en geslacht. Het derde junior-raadslid is gestart in november 2016. De junior-raadsleden zijn aanwezig bij alle raadsvergaderingen en nemen ook deel in de commissies. Ze verdelen de adviezen onderling en zijn betrokken bij ongeveer twee adviezen tegelijkertijd.

De Rli heeft niet op voorhand bedacht wat de bijdrage zou moeten zijn van de junior-raadsleden. Er is geen formele startnotitie gemaakt waaraan kan worden getoetst of de verwachtingen zijn gerealiseerd. Dit maakt oordelen over hun bijdrage lastig.

De junior-raadsleden vervullen in de raad grotendeels dezelfde rol als de reguliere raadsleden. De junior-raadsleden nemen zowel zitting in de adviescommissies als in de plenaire raadsvergadering. Junior-raadsleden vervullen niet de functie van commissievoorzitter bij adviestrajecten. In de commissies voelen zij zich meer op hun plek, omdat zij daar meer kunnen meepraten over de inhoud van een advies. In de plenaire raadsvergadering ervaren zij dit soms als lastig, vooral vanwege de werkwijze van het bespreken van een advies.<sup>23</sup> De junior-raadsleden voelen zich serieus genomen door de reguliere raadsleden, al menen zij dat ze (intellectueel) minder bijdragen dan de reguliere raadsleden. De junior-raadsleden zien hun meerwaarde vooral in de verandering van de dynamiek die zij teweegbrengen en in de aandacht voor de lange termijn.

De raadsleden uiten zich overwegend positief over de junior-raadsleden. Raadsleden waarderen de bijdrage van junior-raadsleden in de commissies en geven aan dat ze op een andere manier naar vraagstukken kunnen kijken. Daarnaast brengen zij een frisse blik, een nieuwe dynamiek en verfrissende ideeën met zich mee. Tot slot breidt de betrekking van junior-raadsleden in feite de capaciteit van de raad uit, zo stellen verschillende leden, wat de druk op de reguliere raadsleden verlicht. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de junior-

---

<sup>22</sup> Zie: <https://www.rli.nl/raadsleden>.

<sup>23</sup> De raadsleden mogen een voor een feedback geven op een advies.

raadsleden (logischerwijs) minder ervaring als professional hebben, wat bijvoorbeeld zichtbaar is in de plenaire vergaderingen, waardoor hun bijdrage relatief minder groot is.

Deze beelden worden gedeeld door het secretariaat. Medewerkers van het secretariaat geven aan dat de junior-raadsleden gunstig zijn voor de uitstraling van de raad, maar dat de junior-raadsleden niet een leeftijdsgebonden, inhoudelijke meerwaarde bieden tegenover de reguliere raadsleden. Daarbij geven de leden van het secretariaat aan dat de rol van de junior-raadsleden niet altijd even duidelijk is.

Gesprekspartners buiten de Rli geven aan doorgaans niet bekend te zijn met de betrekking van de junior-raadsleden door de Rli. Gesprekspartners buiten de Rli geven unaniem aan wel positief te staan tegenover het betrekken van jonge mensen. Deze gesprekspartners geven aan te verwachten dat junior-raadsleden nieuwe perspectieven inbrengen die de reguliere, oudere raadsleden niet inbrengen. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat het betrekken van jongere mensen goed is voor het imago van de Rli.

Om te zien of het huidige model continuering verdient, zijn door ons ook andere opties bekeken voor het betrekken van jongeren of junioren, namelijk:

- **Verjonging van de raad.** De huidige constructie waarbij de junior-raadsleden worden toegevoegd aan de reguliere raadsleden, noemen enkele gesprekspartners institutioneel wringend.<sup>24</sup> De raad zou ook zijn reguliere raadsleden kunnen verjongen. Een veelgehoord bezwaar daarop is de inboeting aan kennis en ervaring doordat aanstelling van een jonger raadslid de aanstelling van een ouder raadslid, met (waarschijnlijk) meer kennis en ervaring, uitsluit.
- **Schaduwraad.** Laat een raad bezet met jonge wetenschappers naast de reguliere raad werken. Deze schaduwraad zou een gelijke omvang van de reguliere raad kennen en zou alles kunnen inzien en overal op kunnen reageren.
- **Elk raadslid een junior-raadslid.** Een ander voorbeeld is de constructie waar het aantal junior-raadsleden wordt uitgebreid en waar ieder raadslid samenwerkt met een junior-raadslid. Deze constructie verlaagt mogelijk de inhoudelijke werkdruk voor de raadsleden met behoud van het betrekken van de reguliere raad, maar met toevoeging van jongere raadsleden. Daarentegen kan de betrekking van meer junior-raadsleden ook de werkdruk verhogen door een vergrote behoefte aan begeleiding van de junior-raadsleden.
- **Model zoals de Gezondheidsraad.**<sup>25</sup> De Gezondheidsraad werkt met een netwerk van wetenschappers die zij middels consultaties of themabijeenkomsten betrekken bij adviestrajecten. Hier sluiten ook vaak (jonge) ambtenaren bij aan.<sup>26</sup> Door te werken met een breed palet van jonge wetenschappers en ambtenaren op het gebied van de fysieke leefomgeving worden er veel verschillende standpunten opgehaald uit zowel de wetenschap als de beleidspraktijk. Op deze manier worden jongeren en hun zienswijze meegenomen in het advies en wordt er tegelijkertijd recht gedaan aan de praktijk, doordat er ook ambtenaren bij het adviesproces betrokken worden.

## Conclusies

- De raad bestaat in principe uit tien leden, inclusief voorzitter. De aanstelling van drie junior-raadsleden vergroot de capaciteit van de raad en verlicht de druk op de reguliere raadsleden. Voornamelijk in de adviescommissies blijken de junior-raadsleden van waarde. Er is weinig kritiek te beluisteren op het aantal junior-raadsleden.
- Er is een groot niveauverschil tussen de junior-raadsleden en de reguliere raadsleden. Inhoudelijk is de *meerwaarde* van de betrekking van junior-raadsleden ten opzichte van reguliere raadsleden beperkt.

<sup>24</sup> In de memorie van toelichting op de Wet Raad voor leefomgeving en infrastructuur wordt genoemd dat de raad de vrijheid krijgt om te werken met subraden, (expertise) kamers en geassocieerde leden.

<sup>25</sup> In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de werkwijze van de vier andere Nederlandse adviescolleges die junioren betrekken bij hun adviesproducten.

<sup>26</sup> Zie: <https://www.gezondheidsraad.nl/over-ons/organisatie/jonggr>.

De junior-raadsleden hebben minder kennis en ervaring dan de reguliere raadsleden en ook de reguliere raadsleden geven blijk zich te kunnen verplaatsen in andere generaties. De bijdrage van de junior-raadsleden in de plenaire raadsvergadering is beperkt. Verder ervaren de reguliere raadsleden de junior-raadsleden ondanks hun beperkte inhoudelijke meerwaarde niet als last. Wel brengen de junior-raadsleden een nieuwe dynamiek in de raad.

- De junior-raadsleden hebben een positieve invloed op het imago van de raad. De betrekking van junior-raadsleden maakt dat het beeld ontstaat van een meer benaderbare raad.

#### Aanbevelingen

- Wij zien voor- en nadelen van de verschillende hiervoor genoemde opties om jongeren te betrekken. We hebben geen reden een andere aanbeveling te doen dan het huidige model voort te zetten waarbij drie junior-raadsleden worden toegevoegd aan de raad. De raad kan zelf ook andere mogelijkheden overwegen.
- Omdat er beperkte kritiek te beluisteren is op de huidige omvang, bevelen wij aan dit aantal te handhaven, mede met het oog op de beheersbaarheid van de raadsvergadering. Daarbij geldt dat een kleiner aantal junior-raadsleden de zichtbaarheid verkleint, terwijl een groter aantal junior-raadsleden mogelijk vraagt om meer begeleiding vanuit de raadsleden.
- De junior-raadsleden bieden het perspectief van een jongere generatie. Op inhoudelijke kennis en ervaring zullen zij het niet winnen van de reguliere raadsleden. Daarom bevelen we aan te zoeken naar junior-raadsleden die iets 'extra's' te bieden hebben, in de vorm van vernieuwende competenties, zoals creativiteit, geavanceerde specialistische kennis of een andere culturele achtergrond.
- De afgelopen raadsperiode hebben de junior-raadsleden niet hetzelfde startmoment gehad als de reguliere raadsleden. Wij bevelen aan dat de nieuwe junior-raadsleden een gelijke start maken en deelnemen aan de heidagen bij de aanvang van de raadsperiode zodat de junior-raadsleden hetzelfde voorbereidingstraject kennen.
- De buitenwereld is veelal niet op de hoogte van het instituut van junior-raadsleden, terwijl deze zelfde buitenwereld daar zeer positief tegenover staat omdat junior-raadsleden de raad verjongen en meer benaderbaar maken. Wij bevelen daarom aan dat de junior-raadsleden meer op de voorgrond treden dan zij de afgelopen raadsperiode hebben gedaan. Dit kan bijvoorbeeld door het geven van presentaties na publicatie en aanwezig te zijn bij interviews tijdens het onderzoek.

### 3.2.3. Secretariaat

Bij instelling van de Rli is de omvang van het secretariaat bepaald aan de hand van de opgetelde omvang van de drie secretariaten. Dit betreft de secretariaten van de VROM-raad, de Raad voor verkeer en waterstaat en de Raad voor het landelijk gebied. Door deze fusie zou er een doelmatigheidswinst kunnen worden geboekt. Met deze opgetelde omvang kreeg de nieuw ingestelde Rli een eigen secretariaat bestaande uit 26 fte.<sup>27</sup>

Het huidige secretariaat bestaat uit 27 medewerkers en beslaat 24,2 fte. In tabel 2 is dit aantal uitgesplitst in verschillende groepen. Hierbij is uitgegaan van de samenstelling van eind 2019. Het secretariaat bestaat uit een adviesgroep en een ondersteunende groep. De adviesgroep bestaat uit adviseurs met een WO-achtergrond, dit zijn de coördinerend/ specialistisch adviseurs en (senior) adviseurs. Zij nemen in een adviestraject de rol van projectleider op zich. De projectmedewerkers bestaan uit (senior) adviseurs. De project assistenten hebben vaker een HBO-achtergrond en vervullen een ondersteunende en voorbereidende rol tijdens het

---

<sup>27</sup> Memorie van toelichting op de Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

adviesproces.<sup>28</sup> De ondersteuning bestaat uit de secretaris van de raad, een communicatiemedewerker, een financieel medewerker

Functie	Aantal medewerkers
<b>Adviesgroep (20,04 fte)</b>	
Coördinerende/ specialistische adviseurs	9
Senior adviseurs	3
Adviseurs	5
Project assistenten	5
<b>Ondersteuning (4,16 fte)</b>	
Secretaris	1
Communicatiemedewerker	1
Financieel medewerker	1
Managementondersteuners	2
<b>Totaal</b>	<b>24 fte en 27 medewerkers (10 fulltime en 17 parttime)</b>

Tabel 2. Samenstelling secretariaat.

In 2016 zijn vier medewerkers gedetacheerd geweest bij een andere organisatie, variërend van zeven maanden tot een jaar. In 2017 zijn er twee medewerkers het hele jaar gedetacheerd geweest, dit waren dezelfde medewerkers als in 2016. In 2018 en 2019 is niemand gedetacheerd geweest. Deze detachering was op initiatief van de medewerkers zelf, omdat de medewerkers zich verder wilden ontwikkelen op het gebied van netwerk, kennis of loopbaanperspectief. Naast de mogelijkheid tot detachering hebben medewerkers van het secretariaat de mogelijkheid zichzelf te ontwikkelen middels cursussen die worden aangeboden door het Rijk en kunnen individuele afspraken worden gemaakt over trainingen en begeleiding.

Over het algemeen zijn gesprekspartners, waaronder de raadsleden, tevreden over de werkzaamheden die het secretariaat verricht. Uit de selectie van de adviseurs wordt per advies een projectleider gekozen. Over het functioneren van de (senior) adviseurs van het secretariaat zijn gesprekspartners over het algemeen positief, al wordt door enkele externe gesprekspartners genoemd dat niet elke medewerker de materie even goed beheerst of over voldoende kennis van de onderwerpen beschikt. Een enkele gesprekspartner geeft ook aan dat het secretariaat met verouderde wetenschappelijke literatuur werkt of vooringenomen een adviestraject in is gegaan. De raadsleden en de adviseurs zijn zeer positief over de werkzaamheden die de project assistenten verrichten; zij leveren een aanzienlijke bijdrage aan de ondersteuning van een advies.

### Aanbevelingen

- De huidige omvang van het secretariaat valt binnen de omvang van het secretariaat dat als uitgangspunt is gedeeld in de memorie van toelichting bij instelling van de raad. Wij bevelen aan dat het secretariaat ruimte houdt voor detachering. Dat kan zowel betekenen dat er medewerkers worden 'uitgeleend' als dat er medewerkers worden 'binnengehaald'. Dit kan bijdragen aan een frisse blik. Ook is het mogelijk een beleid te voeren, dat is gericht op meer roulatie van medewerkers vanuit en naar verwante functies.
- Het secretariaat functioneert over het algemeen goed. De projectassistenten zijn van grote waarde voor de ondersteuning van de adviezen. Men is over het algemeen positief over de medewerkers uit

<sup>28</sup> Zie: <https://www.functiegebouwrjksoverheid.nl/functiegebouw/functiefamilies/advisering/medewerker-advisering>.

de adviesgroep, al komen zij inhoudelijk niet (altijd) mee met deskundigen. Wij bevelen aan om meer gebruik te maken van externe deskundigen. Door de inhuur van externe deskundigen wordt er veel inhoudelijke kennis, expertise en ervaring betrokken bij een adviestraject (zie ook paragraaf 3.3.3.).

## 3.3. Werkwijze Rli

### 3.3.1. Werkprogramma

De raad stelt jaarlijks een meerjarig werkprogramma op dat wordt vastgesteld door de ministers van Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het werkprogramma geeft een overzicht van de voorgenomen adviestrajecten, de laatste stand van zaken en de planning. Jaarlijks gaat het werkprogramma voor 1 september naar de ministers en op Prinsjesdag naar de Staten-Generaal. Het werkprogramma wordt in december openbaar en geldt voor de twee jaren die daarop volgen.

Het is niet duidelijk waar precies de grenzen liggen van de adviesvoering op thema's van de Rli. Als er behoeften zijn van de departementen op thema's die lijken te passen bij de Rli wordt hier invulling aan gegeven. De raad vergadert eerst intern enkele keren over de nieuwe onderwerpen voor zijn werkprogramma. Het secretariaat onderzoekt met de accounthouders van de departementen wat interessante onderwerpen zijn. De raad maakt vervolgens een ranking van deze onderwerpen en komt tot een lijst met onderwerpen voor in het werkprogramma. De Eerste en Tweede Kamer zijn de afgelopen raadsperiode niet actief betrokken geweest bij de voorbereiding van het werkprogramma van de Rli.

In gesprekken met de departementen komen aanvullingen/wijzigingen op het werkprogramma naar boven. Er worden gesprekken gevoerd in het Strategisch Directeuren Overleg Leefomgeving, in Bestuursraden en met bewindslieden. Het lukt de Rli niet om alle bewindslieden te spreken voor het werkprogramma. De betrokkenheid van de departementen verschilt sterk. Stakeholders bij departementen geven aan dat de werkprogramma's worden voorgelegd en besproken. Een enkele keer wordt vanuit het departement aangegeven dat een thema niet passend is vanwege de timing of de insteek. De raad beslist vervolgens zelf wat te doen. Er is weinig initiatief vanuit het parlement en de departementen om het werkprogramma nader aan te vullen. In gesprekken met leden van het parlement is aangegeven dat ze het op prijs zouden stellen als ze door de Rli zouden worden gevraagd om input te leveren. In gesprekken zijn weinig andere beelden ontvangen van stakeholders over het werkprogramma. Dat komt ook doordat veel gesprekspartners niet op de hoogte zijn van het werkprogramma van de Rli en het proces rondom het werkprogramma.

Het werkprogramma van de Rli kan gedurende het jaar aangepast worden als nieuwe advieswensen ontstaan. De Rli noemt vervolgens elk advies dat in het werkprogramma is opgenomen een gevraagd advies. Dit heeft tot gevolg dat Rli alleen maar gevraagde adviezen geeft en nauwelijks gebruik maakt van ongevraagde advisering. In de memorie van toelichting op de wet Rli staat dat er ruimte moet zijn voor ongevraagde adviezen en dat deze 20% van de uitgebrachte adviezen kunnen beslaan.<sup>29</sup> Een voorbeeld van de werkwijze is dat de raad in 2018 is begonnen met een ongevraagd adviestraject over de vraag welke rollen de rijksoverheid kan vervullen bij het realiseren van de transitie naar een duurzame economie en welke verhouding tussen overheid en markt daarbij past. Dit heeft geleid tot het advies 'Naar een duurzame economie' in december 2019.

Elk werkprogramma geeft inzicht in de thema's (of ook wel meerjarige programmalijnen genoemd) waarop de raad gaat adviseren. Voor alle thema's is in de brief bij het werkprogramma een nadere uitwerking

---

<sup>29</sup> Memorie van toelichting op de Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.



opgenomen. Bij de start van elk advies gaat de raad nader in gesprek met het departement over de precieze afbakening van de adviesvraag.

### Aanbevelingen

- De keuze van de periode voor een werkprogramma voor twee jaar werkt in de praktijk goed. Het geeft de Rli focus voor de thema's en voldoende doorlooptijd om de trajecten daadwerkelijk uit te voeren. We bevelen dan ook aan om deze termijn van twee jaar te continueren.
- De betrokkenheid van departementen bij het werkprogramma is zeer divers en soms zeer beperkt. Enerzijds geeft dit zelfstandigheid aan de Rli voor het kiezen van thema's in het werkprogramma. Anderzijds baart de beperkte betrokkenheid van een aantal departementen zorgen met het licht op de doorwerking van de adviezen. Ook de betrokkenheid van de Eerste en Tweede Kamer is beperkt. We bevelen aan dat de Rli in het werkprogramma zichtbaar maakt op welke wijze de partijen wel of niet betrokken zijn geweest. We vragen meer beschikbare aandacht en tijd bij de departementen voor de Rli bij het opstellen van het werkprogramma.
- Er is een duidelijk werkproces bij de Rli rondom de totstandkoming van een werkprogramma. De Rli lijkt echter niet al te nadrukkelijk te kijken naar het werkprogramma vanuit de vraag: hoe kan de Rli het meeste impact bereiken? De totstandkoming van het werkprogramma kan aan kwaliteit winnen door meer dan nu gebruik te maken van externe bronnen (naast de raad en departementen) voor het bepalen van prioriteiten in de adviesvraag. Een voorbeeld hiervan is de integrale risicoanalyse die de Inspectie Leefomgeving en Transport gebruikt.
- In de periode 2016-2019 is een enkele keer gebruik gemaakt van ongevraagde advisering naar definitie van de Rli. We vinden het door de Rli gehanteerde onderscheid tussen gevraagd en ongevraagd advies kunstmatig en stellen voor om na te gaan of dit onderscheid niet veranderd kan worden in een meerzeggend onderscheid. Als het initiatief voor een advies bij de Rli ligt, dan gaat het wat ons betreft over een andere categorie dan bij een adviesvraag vanuit een departement.

### 3.3.2. Adviestraject

De adviestrajecten van de Rli bestaan tot het uiteindelijke adviesproduct uit vijf onderdelen die we hieronder kort beschrijven:

- 1. De adviesvraag** kan haar oorsprong vinden bij een departement of bij de Rli. Beide soorten kunnen in het werkprogramma worden opgenomen. Daarnaast kan de Rli op eigen initiatief ook buiten het werkprogramma een advies ontwikkelen. Dit noemen we een ongevraagd advies.
- 2. De raad stelt een commissie en projectteam samen.**
  - a. De commissie bestaat uit een aantal raadsleden en één van de raadsleden vervult de rol van voorzitter.
  - b. Het projectteam bestaat uit medewerkers van het secretariaat van de Rli. Dit projectteam bestaat uit een projectleider, één of twee projectmedewerkers en een project assistent. Een projectmedewerker kan ook tegelijkertijd de functie vervullen van projectleider. Per type teamlid varieert de beschikbare tijd per advies. Zo hebben projectleiders en projectmedewerkers tussen de twee en vier dagen per week beschikbaar terwijl een project assistent standaard twee dagen per week beschikbaar heeft. Projectassistenten verdelen hun tijd vaak over twee adviestrajecten en dit kan ook voorkomen bij andere leden van het projectteam.
  - c. Het is mogelijk om externe expertise in te zetten in een advies. Dat kan door externen toe te voegen aan de commissie of in het projectteam. In de periode 2016-2019 zijn dertien experts ingehuurd ter ondersteuning van het secretariaat bij dertien adviezen. In de periode 2016-2019 zijn in totaal 45 externe leden toegevoegd voor 22 adviezen. Paragraaf 3.3.3. gaat daar nader op in.

- 3. Commissie stelt startnotitie op.** Een eerste stap bij het schrijven van het advies is het opstellen van een startnotitie die de raad bespreekt en vaststelt. Tijdens het opstellen van de startnotitie vinden vaak gesprekken plaats met de betrokken departementen. De raad beslist zelf over de inhoud en onderzoeksmethoden van een advies.<sup>30</sup> De startnotities verschillen van vorm en inhoud. In algemene zin gaat de startnotitie in op:
- a. De aanleiding voor het advies en de context van het adviestraject;
  - b. De adviesvraag met een afbakening van de vraagstelling, de doelgroep en soms ook de relatie met andere adviezen;
  - c. Het adviesproces zoals de fasering van het onderzoek en de in te zetten methoden met soms aandacht voor de timing;
  - d. De planning en organisatie van het adviestraject met soms aandacht voor de financiën en communicatie;
  - e. Tot slot geeft de notitie een eerste beeld van de relevante literatuur.

In gesprekken komt het beeld naar voren dat de startnotitie een belangrijk moment is in het adviestraject. Ook is de startnotitie van belang om het thema goed af te bakenen en geeft het een eerste richting aan het advies door de geselecteerde literatuur. Een aantal gesprekspartners is kritisch op het gebruik van literatuur bij een aantal adviezen. Ze noemen het gebruik van de literatuur selectief en achterhaald. Andere gesprekspartners roemen juist het gebruik van de literatuur en de kennis die de Rli vergaard uit de literatuur.

- 4. Informatieverzameling, analyse en uitwerking door Commissie en projectteam.** Elk advies kent een andere invulling van deze fase. De activiteiten hangen af van de aard en omvang van het traject. Methoden die in de periode 2016-2019 zijn ingezet: literatuuronderzoek, interviews, expertmeetings of werksessies met deskundigen, 24/48 uur design sessies, focusgroepen en het inzetten van referenten door het schrijven van artikelen en essays.

Ook externe stakeholders worden betrokken middels de ingezette methoden. Voorafgaand en tijdens het schrijven van het advies spreekt de Rli met wetenschappers en actoren uit het veld om kennis over het adviesonderwerp op te halen en een redeneerlijn voor het advies te ontwikkelen. In welke vorm dit gebeurt is afhankelijk van de voorkeur van de commissie. Dit kan bijvoorbeeld door middel van rondetafelgesprekken of een conferentie. Daarnaast kunnen essayisten gevraagd worden voor inbreng ten behoeve van bepaalde adviezen. Een essay wordt gebruikt om nieuwe ideeën aan de raad te presenteren, waarna de raad deze input kan gebruiken voor het advies. In gesprekken komen verschillende beelden naar voren over de ervaringen van betrokkenen. Zo zijn gesprekspartners veelal positief over de bijeenkomsten die de Rli organiseert. De bijeenkomsten zijn professioneel voorbereid, de deelnemersgroep is divers en de bijeenkomsten zorgen voor verdieping van de inhoud. Het is niet altijd duidelijk wat de Rli doet met gevraagde input van referenten of essayisten.

De beschikbare tijd van het gehele projectteam voor het adviestraject kent een variëteit van minimaal zes tot maximaal veertien dagen per week. De Rli geeft aan dat zes dagen per week echter nauwelijks werkbaar is en de praktijk laat zien dat het projectteam vaak tussen de acht en twaalf dagen per week beschikbaar is. De bezetting van een projectteam kan variëren gedurende een adviestraject. Zo is in de eindfase soms minder tijdsinzet noodzakelijk.

Door middel van beknopte tussenrapportages wordt de raad op de hoogte gehouden van de stand van zaken van het adviestraject. Overeenkomst tussen alle adviezen is dat de startnotitie, het conceptadvies en de vaststelling van het advies worden besproken in de raad om te komen tot een consolidatie van de analyse. Ook worden de aanbevelingen en de toonzetting besproken in de raad.

---

<sup>30</sup> Memorie van toelichting op de Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

De Rli vindt het van belang om voeling te houden met het betrokken departement. Gedurende het adviestraject vindt overleg plaats met het oog op lopende beleidstrajecten, afstemming van de vraag en verwachtingsmanagement. In gesprekken komen verschillende beelden naar voren over de afstemming met departementen. De afstemming is sterk afhankelijk van de betrokkenheid van het bestuurlijk niveau en de ambtenaren van het departement en het soort advies. Soms is tijdens de voorbereiding ook een ambtelijke contactgroep werkzaam. Een aantal gesprekspartners is kritisch op de toepasbaarheid van de adviezen van de Rli op de beleidspraktijk.

Om de kwaliteit te borgen wordt de conceptversie van het eindproduct gepresenteerd in de raad. Bij complexere adviezen wordt ook de redeneerlijn en een 70% versie gepresenteerd. De raadsleden geven hier dan om de beurt feedback op.

5. **Advies is gereed.** Het adviestraject gaat de laatste fase in met oplevering van het conceptadvies aan de raad. Nadat het advies is besproken en gewijzigd, wordt het voorgelegd aan minstens twee referenten. Zij geven hun feedback op het advies, dat vervolgens naar de raad wordt gestuurd. Het is vervolgens aan de Commissie en de raad om te beslissen hoe ze omgaan met deze feedback. Zo nodig wordt het advies aangescherpt en nogmaals in concept besproken. Vervolgens wordt het advies door de raad vastgesteld. Het beeld van gesprekspartners is dat er niet altijd iets wordt gedaan met de feedback van referenten. Ze geven aan dat de terugkoppeling en communicatie hierover duidelijker kan.

#### Conclusies

- De Rli heeft veel voorzieningen getroffen om de kwaliteit van het adviesproces te bewaken. Zo is er bij de start van een adviestraject een startnotitie die wordt gemaakt door de commissie en het projectteam. Er zijn verschillende momenten gedurende het adviestraject dat de raad zich bezighoudt met het advies. We hebben voorbeelden aangetroffen uit de afgelopen zittingsperiode, waarbij opgeleverde producten kwalitatief niet voldoende geschikt bleken te zijn voor een advies of niet passend voor de vorm van een advies. De Rli gaat dan aan de slag met een kwaliteitsimpuls of zoekt naar andere passende manieren om een publicatie te maken zoals een briefadvies, notitie, handreiking, verkenning of een onderzoek (zie paragraaf 3.4.). Tot slot is er het 'vierhoeksoverleg' tussen de voorzitter van de raad, de secretaris van de raad, de voorzitter van de commissie en de projectleider waarin met elkaar wordt gesproken over het betreffende advies. In dit overleg worden lastige zaken besproken en worden interventies bedacht en gepleegd.
- De Rli heeft voldoende medewerkers in dienst om de kwaliteit van het advies te borgen. Er is ruimte om externe expertise in te zetten in de vorm van essays, in de commissie, in het projectteam en door raadpleging van externen in bijeenkomsten. Van deze ruimte wordt gebruik gemaakt door de Rli, maar wij zien daar nog verbetermogelijkheden.

#### Aanbevelingen

We zien de volgende verbeterpunten voor het adviestraject.

- De **inzet van referenten** die met een frisse blik naar de adviezen kijken is reeds een waardevolle toevoeging aan het adviestraject. De Rli zou explicieter kunnen zijn over wat hij gaat doen met de input van betrokkenen bij het adviestraject. Het dient voor referenten duidelijk te zijn op welke manier de Rli om kan gaan met de geleverde input. De Rli dient aandacht te besteden aan de terugkoppeling richting deze referenten. Dat geldt ook voor essayisten.
- **Diversiteit in samenstellen commissies.** De raad zou meer diversiteit kunnen aanbrengen in de samenstelling van commissies en de wijze van betrokkenheid van externen. Door het hele spectrum te dekken en mensen uit het werkveld mee te laten draaien zorgt de Rli dat er een integraal advies is waarbij vanuit verschillende visies naar een onderzoeksvraag gekeken wordt. Betrokkenen zouden ook, afhankelijk van de materie, hun *citizens science* tijdens de voorbereiding naar voren kunnen brengen. Een tijdelijke, frisse blik uit een andere omgeving zorgt voor nieuwe input.

- Om **aansluiting** te blijven vinden bij het diverse palet aan sectoren en actoren waaraan de raad adviseert, bevelen wij aan om in het adviestraject de groepen te betrekken waaraan en waarover wordt geadviseerd. Ter illustratie: overweeg ook de voorzitters van wijkcomités te spreken of betrek het werkveld van de sector waarover wordt geadviseerd. Op deze manier wordt de kennis en het draagvlak van het advies vergroot met perspectieven.

### 3.3.3. Inzet externe expertise

Op verschillende wijzen wordt geborgd dat de raad over voldoende kennis en expertise bezit. Zo kan de Rli indien nodig externe expertise inhuren voor een advies. Dat kan door externen toe te voegen in de commissie of in het projectteam. Het is standaardprocedure om twee referenten per advies te laten optreden. Onderstaande tabel laat de inzet van externe expertise zien:

Jaar:	2016	2017	2018	2019	Totaal
<b>Inzet externen:</b>					
<b>Aantal personen ondersteuning secretariaat</b>	4	4	2	3	<b>13</b>
<b>Aantal externe commissieleden</b>	13	5	12	15	<b>45</b>
<b>Aantal referenten</b>	9 <sup>31</sup>	2	14 <sup>32</sup>	7	<b>32</b>
<b>Aantal essayisten</b>	0	0	2	0	<b>2</b>

Tabel 3. Inzet van externe expertise in de periode 2016-2019.

#### Conclusies en aanbevelingen

- De Rli maakt gebruik van de inzet van externe expertise waar nodig. De Rli heeft hier verschillende mogelijkheden in gevonden die passend zijn voor een adviesraad.
- Externe stakeholders merken op, dat in sommige adviezen is te merken dat de expertise tijdens de voorbereiding te kort schoot, dat verouderde literatuur is gebruikt of dat bestaande inzichten niet evenwichtig zijn weergegeven. Deze stakeholders pleiten er daarom voor meer externe topexpertise dan thans bij de voorbereiding te betrekken.

### 3.3.4. Publicatie en nazorg

De publicatie en bijbehorende lancering van het advies met persbericht is een belangrijk moment. Het moment waarop een advies wordt uitgebracht, is afhankelijk van verschillende omstandigheden. Soms organiseert de raad bij de publicatie meteen een conferentie of symposium. Het nadeel daarvan is dat de inhoud nog niet bekend is en het afwachten is hoe wordt gereageerd. Daarom deelt de Rli de adviezen soms vooraf onder embargo zodat de redacties van kranten de tijd hebben om interviews aan te vragen met de voorzitter van de raad of de commissievoorzitter. Een andere optie is om een paar weken na de publicatie een conferentie te organiseren. Een enkele keer vindt geen presentatie van het advies plaats. Na het uitbrengen van een advies geven raadsleden en medewerkers presentaties van de adviezen als ze hiervoor worden benaderd. In gesprekken wordt aangegeven dat de Rli bereid is om toelichtingen te komen geven op de adviezen. Gesprekspartners waarderen dat de Rli op deze wijze werkt aan de verspreiding van adviezen en de bekendheid van de Rli. Een

<sup>31</sup> Het gaat om het aantal referenten van de adviezen van de Rli in deze raadsperiode (vanaf midden 2016).

<sup>32</sup> Een van de referenten was André van de Zande in het advies 'Duurzaam en Gezond' dat uitkwam in maart 2018. Hij is benoemd als raadslid vanaf 1 juli 2018.

enkele gesprekspartner uit de behoefte om meer gebruik te kunnen maken van de kennis en expertise van de Rli door een advies toe te passen in de praktijk en de Rli daarin betrokken te laten zijn.

Om de bekendheid van de adviezen en de Rli te vergroten is er een communicatieplan per advies. Dit plan wordt doorgaans tijdens het adviestraject opgesteld en soms is communicatie reeds een onderdeel in de startnotities van de adviezen. Na de publicatie en lancering van een advies houdt de Rli aandacht voor de wijze waarop een advies in de media komt en welke optredens de Rli verzorgt rondom adviezen. Deze monitoring vindt plaats gedurende een jaar nadat het advies openbaar is. Per advies zijn cijfers beschikbaar, bijvoorbeeld over hoe vaak een advies in de media komt of als het advies bijvoorbeeld is besproken in een vaste Kamercommissie. Onderstaande tabel laat een aantal kerngetallen zien per jaar over de adviezen.

Publicatie, presentatie en nazorg	2016	2017	2018	2019
Externe presentatie adviezen door raadsleden	20	16	42	30
Externe presentatie adviezen door medewerkers	18	12	11	8
Aantal perspublicaties papier <sup>33</sup>	130	33	135	107
Aantal perspublicaties internet	244	187	403	375
Aantal radio- en tv-optredens	3	1	12	10
Aantal websitebezoeken (paginaweergaves)	125.595	106.619	176.969	172.151
Aantal volgers sociale media	Onbekend <sup>34</sup>	1.980	2.330	2.570
Aantal downloads adviezen	16.876	12.477	11.737	19.295
Aantal keren genoemd in politieke debatten	9	5	7	13

Tabel 4. Overzicht publicatie, presentatie en nazorg in de jaren 2016-2019.

De strategie van de Rli is dat de adviezen voor zich moeten spreken, en dat publicitaire activiteiten dus een toelichtend en aanvullend karakter hebben. De Rli is van mening dat de werkzaamheden anders snel in het vaarwater van 'lobbyen' komen. De taak van Rli is het 'informereren'. In de gesprekken komen voornamelijk veel suggesties naar voren die samenhangen met het vervolg dat de Rli geeft na de lancering van de adviezen. De Rli zou meer kunnen nadenken en doen aan strategische communicatie rondom adviezen. Ook over de verspreiding van adviezen komen suggesties binnen. Bij sommige adviezen vinden uitvoerige gesprekken met Kamerleden plaats en er wordt door de Rli altijd de mogelijkheid tot een briefing aangeboden aan de Vaste Kamercommissie. De Raad zou ook aan andere betrokken actoren een aanbod voor een briefing kunnen doen.

De timing van de adviezen is volgens de Rli veelal beperkt te beïnvloeden. Afhankelijk van de doorlooptijd van de adviestrajecten en het politieke en maatschappelijke debat heeft een advies van de Rli soms wel de juiste timing en soms juist niet. De Rli tracht rekening te houden met de gewenste timing door dit af te stemmen met de departementen in het werkprogramma. Enkele gesprekspartners geven aan dat de raad niet altijd gevoel heeft getoond voor urgentie rondom een advies. Ze schetsen dat de raad soms extra tijd neemt in adviestrajecten waardoor de timing gebrekkig is, en het advies 'te laat' komt. Een suggestie luidt dat de raad soms ook eerdere adviezen opnieuw onder de aandacht kan brengen als rondom een thema (opnieuw) volop discussie ontstaat.

<sup>33</sup> Het gaat om het aantal mediaberichten of perspublicaties die fysiek worden gedrukt (niet online).

<sup>34</sup> In 2016 werd het aantal volgers op sociale media nog niet bijgehouden door de Rli.

## Conclusies

De Rli verspreidt zijn adviezen breed en zorgt voor aandacht voor zijn adviezen door de lancering vaak te combineren met bijeenkomsten en conferenties. Ook na de lancering geven raadsleden en medewerkers van Rli presentaties over de adviezen. De Rli houdt in de fase na de lancering aandacht voor reacties in schrift, beeld en geluid van relevante actoren binnen een beperkte periode na verschijning van het advies. Optimale timing is een lastige aangelegenheid, mede gezien de grilligheid van het politieke proces.

## Aanbevelingen

- We doen de suggestie om meer strategisch na te denken over de verspreiding van de adviezen door bijvoorbeeld ook individueel relevante personen aan te schrijven of de media op een andere manier te betrekken. Ook menen we dat het geven van presentaties door de Rli over adviezen een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bekendheid en doorwerking van de Rli en zijn adviezen. De leden van de raad en medewerkers van de Rli kunnen hier meer tijd en prioriteit aan geven.
- Ook wanneer na verloop van tijd blijkt dat de inhoud van een advies nieuwe urgentie en actualiteit verkrijgt, vindt de raad geen aanleiding om dan nieuwe activiteiten te ontplooiën. Wel zijn individuele raadsleden vrij om aan publieke dialogen deel te nemen. We doen de suggestie om ook op latere momenten de ruimte te nemen om een advies onder de aandacht te brengen.

## 3.4. Adviesproducten

### Adviezen

De Rli brengt elk jaar meerdere adviezen uit.<sup>35</sup> De raad heeft als streven om brede, integrale adviezen te schrijven en slechts bij uitzondering op sectoraal niveau te adviseren, ook omdat daar vanuit de departementen het meest behoefte aan is.<sup>36</sup>

In de periode 2016 – 2019 zijn er in totaal 23 publicaties uitgebracht, waaronder elf adviezen en vijf briefadviezen. Alle adviezen zijn vooraf vastgesteld in de werkprogramma's en zijn daarmee een 'gevraagd advies' volgens de definitie van de Rli. De adviezen zijn onder te verdelen in twee delen; in het eerste deel staat de kern van het advies en de aanbevelingen, in het tweede deel de analyse en onderbouwing.

Periode van verschijning en titel	Adviesonderwerp	Aangeboden aan ministeries	Betrokken DG's	Integraal of sectoraal advies
2016 – Verbindend landschap	Duurzaamheid en landschap	EZ en IenM	EZ, DG Agro en Natuur IenM, DG Ruimte en Water	Integraal
2016 – Dichterbij en sneller	Stedelijke ontwikkeling, mobiliteit	IenM	IenM, DGB & DGRW	Integraal
2017 – Grond voor gebiedsontwikkeling	Grondbeleid	IenM	IenM, DGRW	Sectoraal
2018 – Stroomvoorziening onder digitale spanning	Digitalisering, stroomvoorziening	EZK	IenW, DGRW	Integraal

<sup>35</sup> Memorie van toelichting op de Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

<sup>36</sup> Memorie van toelichting op de Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

<sup>37</sup> Een advies is gedefinieerd als integraal wanneer deze is aangeboden aan meerdere departementen of meerdere DG's en sectoraal wanneer sprake is van een adressant.

<b>2018 – Duurzaam en gezond</b>	Voedsel	LNV en VWS	EZ, DG Agro & Natuur	Integraal
<b>2018 – De stad als gezonde habitat</b>	Omgevingsbeleid	BZK	BZK, DG Bestuur en Wonen IenM, DG Ruimte en Water IenM DG Milieu IenM (werd later DG Bouwen en Wonen)	Integraal
<b>2018 – Van B naar Anders</b>	Mobiliteit	IenW	IenW, DG Mobiliteit en DG RWS	Integraal
<b>2018 - Warm aanbevolen</b>	Energietransitie	BZK en EZK	EZK, DG Energie, Telecom en Mededinging BZK, DG Bestuur en Wonen	Integraal
<b>2019 – Luchtvaartbeleid</b>	Mobiliteit, luchtvaart	IenW	IenW, DG Luchtvaart	Sectoraal
<b>2019 – Waardevol toerisme</b>	Toerisme	BZK en EZK	BZK, DG Omgevingswet EZK, DG Bedrijfsleven en Innovatie	Integraal
<b>2019 – Naar een duurzame economie</b>	Energietransitie	EZK	EZK, DG Bedrijfsleven en Innovatie	Integraal

Tabel 5. Adviesonderwerpen.

In de afgelopen raadsperiode is er vijf keer voor gekozen om een brief-advies uit te brengen in plaats van een regulier adviesproduct. Dit gebeurt wanneer een advies een snellere doorlooptijd moet hebben en er minder ruimte is voor een verdiepende analyse. Drie brief-adviezen zijn niet op voorhand opgenomen in het werkprogramma.

Periode van verschijning en titel	Adviesonderwerp	Aangeboden aan	Integraal of sectoraal advies
<b>2016 – Overwegingen bij het voorontwerp voor klimaatwet</b>	Klimaatwet	Aangeboden aan twee Tweede Kamerleden	Sectoraal
<b>2017 - Brede blik op erfgoed</b>	Erfgoed	OCW	Sectoraal
<b>2018 - Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit</b>	Woningbouw	BZK	Sectoraal
<b>2018 - Nationale Omgevingsvisie</b>	Sturingsdimensie NOVI	BZK	Sectoraal
<b>2019 - Europees Landbouwbeleid</b>	Landbouw	LNV	Sectoraal

Tabel 6. Onderwerpen brief-adviezen.

Hoewel de Rli meestal een advies uitbrengt als eindproduct, heeft de raad in de periode 2016 – 2019 ook zeven andere producten uitgebracht, zoals een verkenning, voorstudie of handreiking.

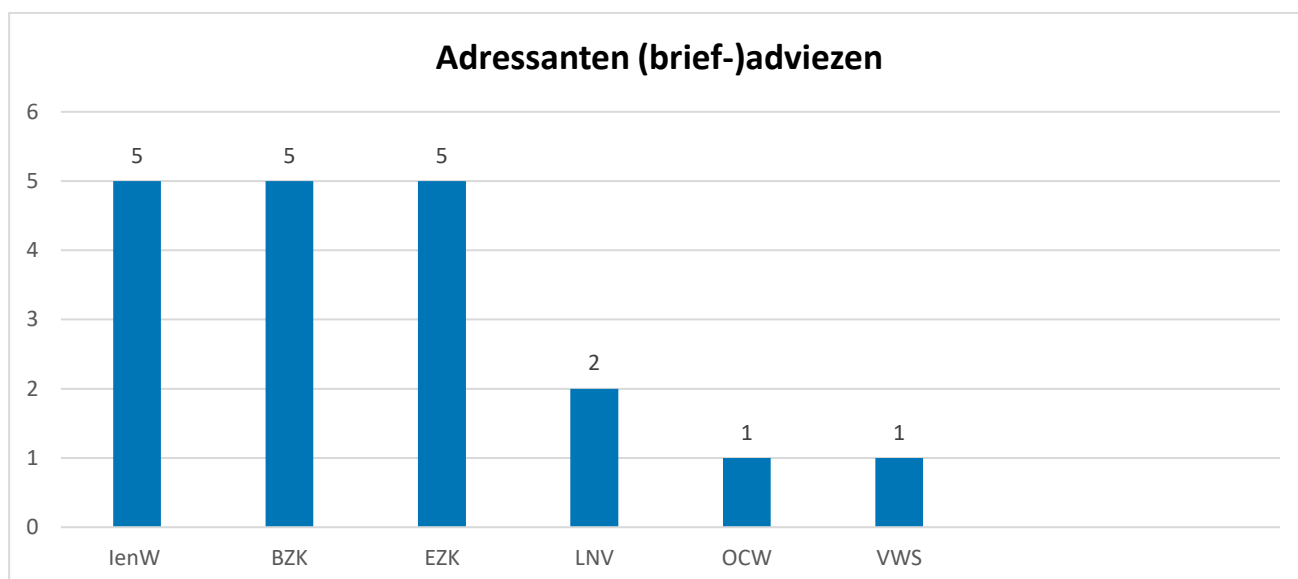
Periode van verschijning en titel	Type	Adviesonderwerp
<b>2016 - Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving</b>	Notitie	Systeemverantwoordelijkheid
<b>2016 - Opgaven voor duurzame ontwikkeling</b>	Terugblik	Terugblik over vier jaar Rli
<b>2017 - Technologie op waarde schatten</b>	Handreiking	Technologie



2017 - Energietransitie en leefomgeving	Kennisnotitie	Energietransitie
2019 - Som der delen	Verkenning	Duurzaamheid
2019 – Kopen om te verhuren	Onderzoek	Huisvesting, verhuur
2019 - Duurzame ontwikkeling Bonaire, Sint-Eustatius en Saba	Onderzoek	Klimaat, SDG's

Tabel 7. Overige producten.

De adviezen worden aangeboden aan de bewindspersonen van de departementen waar het advies relevant voor is, in de meeste gevallen is dit een bewindspersoon van het ministerie IenW, BZK of EZK<sup>38, 39</sup>. Deze ministeries waren elk vijf keer adressant van een (brief-)advies. De adviezen worden daarnaast aangeboden aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer met het aanbod om het advies toe te lichten of te presenteren. In de afgelopen raadsperiode tussen 2016-2019 is vijf keer gebruik gemaakt van dit aanbod.



Figuur 1. Aantal producten per betrokken departement.<sup>40</sup>

De kwaliteit van de adviesproducten van de Rli wordt door externen over het algemeen als goed beschouwd. De adviesproducten bevatten vernieuwende inzichten en geven houvast bij de beleidsontwikkeling of agendering van vraagstukken. Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat het advies duidelijke aanbevelingen geeft die handvaten bieden voor de praktijk. Andere gesprekspartners geven juist aan dat de aanbevelingen in een advies niet uitvoerbaar zijn. Het advies staat te ver af van de realiteit of past niet binnen bestaande wettelijke kaders. Enige wetenschappers geven aan dat de adviezen gebaseerd zijn op beperkte en verouderde literatuur en daardoor niet vernieuwend genoeg zijn.

Over de **opmaak van de adviezen** zijn de gesprekspartners unaniem positief. De publicaties van de adviezen zijn helder, beknopt en zien er goed verzorgd uit. Een veelgenoemd voorbeeld zijn de *infographics* die steeds vaker in een advies landen. De adviezen worden ook toegelicht door middel van (animatie)filmpjes op de website van de Rli. Hier wordt door gesprekspartners niet naar gerefereerd.

De **toonsetting van de adviezen** laat volgens gesprekspartners zien dat de Rli deskundig is. Zo zijn de adviezen

<sup>38</sup> Het ministerie van LNV was in 2016 en een deel van 2017 onderdeel van het ministerie van EZ. Zo is bijvoorbeeld het advies Verbindend Landschap geadresseerd aan EZ omdat LNV in die periode onder EZ viel.

<sup>39</sup> De ministeries van IenW en IenM zijn in dit overzicht opgenomen als IenW, EZ en EZK zijn opgenomen als EZK.

<sup>40</sup> De grafiek laat zien welk departement de adressant was van het (brief-)advies. De onderzoekers hebben gekeken naar de aanbiedingsbrieven per advies.

genueanceerd en onderbouwd. Dit zorgt er wel voor dat de toonzetting vaak 'braaf' is. Het advies Mainports Voorbij is daar een uitzondering op, omdat deze zowel politieke als maatschappelijke 'reuring' veroorzaakte door de gekozen titel en inhoud.

### Conclusies en aanbevelingen

- De adviezen bevatten een heldere analyse en zijn visueel aantrekkelijk. We vinden het positief dat de Rli heeft gekozen voor een opsplitsing van de adviezen in een adviserend en een analyserend deel. Een *infographic*, video of plaat kan de adviezen aantrekkelijker maken. Breid het waardevolle gebruik van *infographics* bij advisering verder uit. Ontwikkel daarin een eigen stijl om de verhaallijn te ondersteunen.
- We constateren dat niet alle aanbevelingen in de adviezen duidelijk zijn geadresseerd of in de praktijk toepasbaar zijn. De aanbevelingen in de adviezen kunnen praktischer worden gemaakt door deze voorafgaand op haalbaarheid te toetsen bij experts uit het veld, zoals nu ook inhoudelijke informatie wordt opgehaald bij deze groep. Ook wat betreft de adressering in de adviezen zien we dat explicieter gemaakt kan worden welke actor aan de slag dient te gaan met de aanbeveling.
- De adviezen worden op een uniforme manier geschreven en uitgedragen. Door meer variatie aan te brengen in toonzetting en formulering wordt een andere doelgroep bereikt en worden adviezen en aanbevelingen handzamer in de uitvoering. Daarnaast kan dit ervoor zorgen dat adviezen wat meer 'schuren' en zo bredere (media-)aandacht en doorwerking krijgen.
- De raad heeft als taak meegekregen om te adviseren volgens het adagium 'integraal tenzij'. De meeste adviezen zijn integraal. Hoewel een sectoraal advies voor een duidelijkere 'probleemeigenaar' kan zorgen wordt met een integraal advies meer recht gedaan aan het brede spectrum van adviesterreinen en worden met de aanbevelingen meer beleidsvelden geraakt.

## 3.5. Doorwerking adviezen

### Introductie

De raad stelt voor zijn arbeid een werkprogramma op, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het kabinet. De raad noemt ieder advies dat in het werkprogramma is opgenomen, na goedkeuring een gevraagd advies. Dit moge formeel juist zijn, maar garanties voor aandacht van de zijde van het kabinet voor een voltooid advies zijn daarmee niet verstrekt. De wettelijke plicht van het kabinet om een reactie op ieder advies te geven noopt tot formele aandacht van de betrokken departementen, maar een werkelijke verdieping in en hoogwaardige reactie op ieder advies zijn niet gegarandeerd.

De raad kent een in hoofdlijnen vaste werkwijze bij de voorbereiding van een advies. Deze varieert dus niet met specifieke verlangens met betrekking tot doorwerking. Na het werkprogramma levert een startnotitie binnen de raad een eerste toets op voor uitwerking van de probleemstelling en analysemethodiek. De raad stelt een commissie in, die een raadslid als voorzitter kent, met tenminste een ander raadslid als lid. Ook kunnen in een commissie of/en in het projectteam externe deskundigen een plaats krijgen. Bij de selectie van deze experts is geen verbinding gelegd met beoogde doorwerking. Aan de commissie is een projectteam verbonden vanuit de staf. Externe deskundigen kunnen worden gevraagd een essay te schrijven ter voorbereiding. Tijdens de vervaardiging van het advies vinden meermalen groepsbijeenkomsten met externe deskundigen plaats. Ook deze bijeenkomsten zijn niet belegd met het oog op doorwerking. De raad zelf is soms tweemaal in de gelegenheid om een oordeel te geven over tussenproducten. Ook vindt niet zelden een- of tweemaal een beraad plaats van voorzitter en secretaris van de raad met commissievoorzitter en projectleider.

De raad zelf geeft te kennen, dat hij zich niet steeds uitdrukkelijk van tevoren afvraagt, of het advies is gericht op de beïnvloeding van politieke agenda's, dan wel op beïnvloeding van beleid of uitvoering. Bij aanbevelingen

volgt later, dat de raad dit wel moet doen, omdat bijvoorbeeld de functie van aanbevelingen niet erg adequaat is als je agenda of beleidstheorie wilt beïnvloeden.

De raad besteedt veel aandacht aan vormgeving en toonzetting van de adviezen ten behoeve van optimale doorwerking. Daarbij valt op, dat met name de vervaardiging van hoogwaardige *infographics* daarin een voorname rol speelt. Ook heeft de raad de gewoonte om ieder advies te voorzien van aanbevelingen. Krachtens zijn taakstelling adviseert de raad ten eerste het kabinet, en daarnaast het parlement. Daarmee is de adressering van de aanbevelingen voor een deel duidelijk. In wisselende mate specificeert de raad in zijn adviezen andere adressanten. De raad is van oordeel, dat de huidige vorm van adressering voldoet. Daarnaast is de raad is van oordeel, dat de inhoud van een advies voortvloeit uit de resultaten van de vervaardigde analyse, en kiest daarom in het algemeen voor een neutrale toonzetting in inhoud en titel van het advies.

De Rli rekent tot doorwerking, waar hij tot op zekere hoogte verantwoordelijk voor is, vooral de reacties in schrift, beeld en geluid van relevante actoren binnen een beperkte periode na verschijning van het advies. Een overzicht van publicaties verschijnt over een periode van een jaar na publicatie. De raad verspreidt een advies breed, vervaardigt een Engelse vertaling, en laat leden en staf deelnemen aan bijeenkomsten over het advies, aanvaardt uitnodigingen van parlementariërs en anderen voor overleg over de aanbevelingen (zie 3.3.4. voor een kwantitatief overzicht hiervan). De Rli huldigt de opvatting, dat de raad geen lobbyorganisatie is, ook niet voor de eigen adviezen. De duur van de voornoemde periode is vooral bepaald, doordat op een gegeven moment geen sprake meer is van invitaties voor presentaties of andere contacten. Ook wanneer na verloop van tijd blijkt dat de inhoud van een advies nieuwe urgentie en actualiteit verkrijgt, vindt de raad geen aanleiding om alsdan nieuwe activiteit te ontplooiën. Wel zijn individuele raadsleden vrij om aan publieke dialogen deel te nemen.

De waarnemingen bevestigen, dat doorwerking onder meer afhangt van de wijze waarop instanties, die kennismaken van de adviezen, (zoals bewindspersonen, departementen, Kamerleden, decentrale overheden), reageren. Deze reactie kan algemeen van aard zijn, bijvoorbeeld: we doen nooit iets met Rli adviezen, aldus een directeur-generaal of specifiek: dit advies bevalt ons niet. Voornoemde actoren reageren ook op elkaar. Dus als een departement erg terughoudend reageert op de aanbevelingen in een advies, is het mogelijk dat het parlement of een deel daarvan corrigerend gaat optreden. Deze indirecte effecten zijn in sommige gevallen beslissend voor de doorwerking. Dit is bijvoorbeeld het geval met het advies over toerisme. Ook is mogelijk, dat decentrale overheden veel actiever en positiever omgaan met een advies dan de rijksoverheid (voorbeeld eveneens toerisme). De raad heeft geen procedure om na te gaan of een verbale uitlating van een bewindspersoon of het gehele kabinet, die inhoudt dat een aanbeveling zal worden opgevolgd, ook daadwerkelijk resulteert in beleidswijzigingen en/of wijzigingen in de uitvoering van beleid.

De kabinetsreactie is vaak opgesteld volgens een vast stramien. Soms wordt de inhoud van het advies eerst samengevat, alvorens een reactie op de aanbevelingen volgt. Het vereist nauwkeurig lezen om erachter te komen wat de werkelijke intenties van de reactie zijn. Ook verschilt de toon per departement nogal. De kabinetsreacties van het ministerie van BZK zijn sterk verdedigend van toon en betogen meermaals, dat de aanbeveling in het bestaande beleid reeds was opgevolgd. Een overzicht van de aard van kabinetsreacties is te vinden in bijlage 3.

Meer in het algemeen lijkt de voornaamste functie van de kabinetsreactie om aan het parlement te laten weten, dat het bestaande beleid adequaat is. Waar aanbevelingen zeer uitdrukkelijk inhoudelijk worden verworpen, is de terminologie in de reactie vaak verhullend. Een mooi voorbeeld vormt de aanbeveling van de raad in de mobiliteitsadviezen om de eerder in het MIRT vastgelegde keuzen te heroverwegen. De minister antwoordt daarop, dat de overheid graag een betrouwbare partner wil zijn. De materiele inhoud van de reactie is echter, dat het kabinet dit niet gaat doen. Aangezien het MIRT tot het einde van de jaren twintig volledig is bestemd, betekent dit, dat de hoofdlijn van het advies die inhoudt dat capaciteitsuitbreiding van de weg- en

spoorinfra niet langer prioriteit verdient, dus ook is verworpen. Geen voorbeeld is gevonden, waarin het kabinet met zoveel woorden uitspreekt iets van de raad te hebben geleerd.

De raad verstrekt een onwelwillende ontvanger van een advies soms voedsel voor kritiek door in het advies wel claims op extra middelen op te nemen, maar geen mogelijkheden voor besparing te noemen, zodat men het advies als onhaalbaar kan afdoen. Dit was bijvoorbeeld het geval in het advies Van B naar Anders. Door wel mogelijkheden voor besparing te noemen, loopt de raad anderzijds het risico (te) dicht op de politiek te gaan zitten. Veel betrokkenen bij het werk van de raad merken tot slot op, dat de binding aan een bestaand regeerakkoord verhindert om positief gevolg te geven aan een raadsadvies.

#### Onafhankelijk variabelen - conclusies

- De raad is zich bewust van het belang van toonzetting in het advies. In het algemeen kiest de raad voor een rustige toonzetting in titel en tekst van het advies. De door de raad gewilde impressie bij lezing is, dat conclusies en aanbevelingen voortvloeien uit de eerdere analyse. De raad is zich evenzeer bewust van de invloed van de talrijke tussentijdse raadplegingen van betrokkenen en deskundigen tijdens de totstandkoming van een advies op de ontvangst. De raad ontplooit in kwantiteit en kwaliteit adequate activiteiten om een advies te verspreiden en te bespreken. Met name de bereidheid van de naast betrokkenen binnen de raad om extern interviews te geven, spreekbeurten te vervullen en aan gesprekken deel te nemen, oogst veel waardering in de omgeving van de raad.
- De raad lijkt zich minder bewust van de mogelijkheid, dat een advies te vroeg komt, en daardoor aanvankelijk doorwerking mist. Er bestaat weerstand binnen de raad om te overwegen, of in dit geval niet na verloop van tijd – wanneer de materie van een advies wel op politieke agenda's verschijnt – alsnog activiteiten zouden kunnen plaats vinden om de doorwerking alsdan te versterken.
- De raad investeert niet, bijvoorbeeld bij aanvang van het werk voor een advies, in contacten met media om hen in staat te stellen zich gedurende langere tijd voor te bereiden op de materie, die in een komend advies aan de orde is.

#### Doorwerking waarop - conclusies

- De doorwerking van adviezen van de raad op politieke agenda's is slechts beperkt waarneembaar. Een voorname oorzaak hiervan is de vaak zeer defensieve grondtoon die in de kabinetsreacties de boventoon voert. Veel diffuser is de invloed op toekomstige politieke agenda's via handelingen van Kamerleden en maatschappelijk debat.
- De doorwerking op de inhoud van beleid verschilt sterk van advies tot advies. In het algemeen komt het ons voor, dat een advies in doorwerking op beleid aan intensiteit wint, naarmate het dichter aansluit bij een vitale *advocacy coalition* die al aanwezig, maar nog niet dominant is. Met voornoemde term heeft Sabatier een beeld van beleidsvorming ontworpen, waarin steeds verschillende coalities bestaan rond frames, beleidstheorieën of beleidsinhouden, en via het politieke proces tenslotte een van deze coalities de overhand verkrijgt. Dit is ons met name opgevallen bij het toerisme advies (met name in relatie tot Perspectief 2030 van het NBTC) en het GLB advies (met name een aantal denkbeelden van de Europese Commissie).
- Zoals al eerder opgemerkt, de doorwerking in wat tenslotte materieel verandert in het handelen van maatschappelijke actoren, de materiele werkelijkheid, valt buiten het doorwerkingsbegrip dat de raad wenst te hanteren en is onzerzijds dan ook niet onderzocht.

#### Doorwerking bij wie - conclusies

- De doorwerking bij het kabinet, is niet steeds de krachtigste. Bij een aantal adviezen blijkt, dat decentrale overheden zich veel ontvankelijker tonen voor het gedachtegoed in een advies dan de rijksoverheid, en niet alleen aangaande onderwerpen waar een vergaande mate van decentralisatie aan de orde is. Hetzelfde geldt voor Kamerleden.

- Het gebrek aan doorwerking bij het Rijk is in veel gevallen terug te voeren op het regeerakkoord, waarin reeds gedetailleerde bindende afspraken zijn gemaakt voor de huidige regeerperiode.
- Dit zou met zich kunnen brengen, dat de raad activiteiten onderneemt om bij de komende verkiezingen en kabinetsformatie een aantal van de eerder uitgebrachte adviezen opnieuw onder de aandacht te brengen.

#### Onbedoelde effecten - conclusies

- Wij hebben geen opvallende specifieke onbedoelde effecten van het werk van de raad kunnen ontdekken. Wellicht met uitzondering van de gekozen titel 'Mainports voorbij'. De positiebepaling van de directeur-generaal is ten tijde van dit advies veranderd in minder welwillende zin. Natuurlijk komt wel voor, dat een deelnemer aan het publieke debat met een deel van een advies aan de haal gaat, en daaraan een andere dan bedoelde betekenis toekent.
- Een tweede onbedoeld effect is, dat enige externe essayschrijvers en geraadpleegde deskundigen negatief zijn over de wijze waarop met hun voortbrengselen en adviezen door de raad is omgegaan, en daaraan een minder positief geluid over de raad als geheel ontlenen.

#### Aanbevelingen

We bevelen aan dat de raad voortaan in de eigen werkwijze een ruimer doorwerkingsbegrip hanteert, zodat ook de effecten op het latere daadwerkelijke handelen van geadresseerde actoren deel gaat uitmaken van het blikveld van de raad. Om de kans op doorwerking te vergroten bevelen we het volgende aan:

- Maak bij het ontwerp van een werkprogramma voor een raadsperiode een inschatting van het geschikte moment voor publicatie van een advies in relatie tot de relevante politieke agenda's van diverse overheden, en pas de tijdsvolgorde van de voorbereiding daarop aan. Houd daarbij ook rekening met de fixaties, die een regeerakkoord oplevert.
- Bedenk bij de aanvang van een adviestraject, of het advies primair is gericht op beïnvloeding van politieke agenda's, van beleidsconcepten, van de beleidsinhoud of van het daadwerkelijk handelen. Spits werkwijze en vormgeving van het advies daarop toe. Zo is het bijvoorbeeld voorstelbaar om een advies, dat vooral is gericht op agendering of op fundamentele verandering van beleidsconcepten juist niet te voorzien van aanbevelingen zodat de boodschap mogelijk des te indringender wordt. Laat deze beschouwing ook deel uitmaken van de strategische communicatie.
- Adresseer ieder advies aan andere actoren dan de rijksoverheid en parlement steeds per actor expliciet. Verduidelijk (in gevallen waarin dit aan de orde is) waarom de raad zich rechtstreeks richt tot andere bestuurslagen en/of maatschappelijke actoren. Richt de strategische communicatie dienovereenkomstig in.
- Probeer bij aanvang van een adviestraject afspraken te maken met media, die op inhoudelijk-kritische nieuwsvoorziening zijn gericht, teneinde hen in staat te stellen zich langdurig op het advies voor te bereiden en over verschijning adequaat te berichten.
- Erken dat een advies soms te vroeg komt, en verricht opnieuw inspanningen zodra dit opportuun is.
- Strek de inspanningen om de doorwerking van een advies te bevorderen uit tot de eerstkomende verkiezingen, met name partijprogramma's, en kabinetsformatie.

# Bijlage 1. Lijst van geïnterviewde personen

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	
Raadsvoorzitter	Jan Jaap de Graeff
Raadsleden	Marjolein Demmers Pieter Hooimeijer Jeroen Kok Annemieke Nijhof Krijn Poppe André van der Zande
Junior-raadsleden	Sybren Bosch Mart Lubben Ingrid Odegard
Secretaris	Ron Hillebrand
Secretariaat	Hannah Koutstaal Yvette Oostendorp Bart Swanenvleugel Ton Wagenveld Douwe Wielenga Tim Zwanikken
Gesprekspartners voor de adviezen 'Duurzaam en gezond' en 'Europees landbouwbeleid'	
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	Krijn Poppe Hannah Koutstaal
Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO)	Thijs Cuijpers
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Jan Sevenster
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Rob van Brouwershaven
Universiteit van Wageningen	Martin Scholten
Vaste Kamercommissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	William Moorlag
Gesprekspartners voor het advies 'Waardevol toerisme'	
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	Marjolein Demmers Douwe Wielenga
Amsterdam & Partners	Geerte Udo

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Erik Jan van Kempen
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Lieve Römken Pieter Roos
Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC)	Jos Vranken
Universiteit van Wageningen	René van der Duim
Vaste Kamercommissie Economische Zaken en Klimaat	Maurits von Martels
<b>Gesprekspartners voor de adviezen 'Dichterbij en sneller' en 'Van B naar anders'</b>	
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	Pieter Hooimeijer Bart Swanenvleugel
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Mark Frequin
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Lidewijde Ongering Lilian van den Aarsen
Gemeente Den Haag	Lodewijk Lacroix
De Ruimtemakers	Frans Soeterbroek
Vaste Kamercommissie Economische Zaken en Klimaat	Suzanne Kröger



# Bijlage 2. Lijst van gebruikte documenten

- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework.
- Kaderwet Adviescolleges (1996).
- Memorie van Toelichting op de Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, nr. 32 314; 3. (2010).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). Kabinetsreactie Rli advies 'Verbindend landschap'.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). Kabinetsreactie Rli brief-advies 'Versnellen woningbouwproductie met behoud van kwaliteit'.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). Kabinetsreactie Rli advies 'De stad als gezonde habitat'.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018). Kabinetsreactie Rli advies 'Stroomvoorziening onder digitale spanning'.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2019). Kabinetsreactie Rli advies 'Waardevol toerisme'.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). Kabinetsreactie Rli advies 'Grond voor gebiedsontwikkeling.'
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018). Kabinetsreactie Rli advies 'Dichterbij en sneller' en 'Van B naar anders'.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2018). Kabinetsreactie Rli advies 'Duurzaam en gezond'.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2019). Kabinetsreactie Rli brief-advies 'Europees landbouwbeleid'.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018). Kabinetsreactie Rli brief-advies 'Brede blik op erfgoed'.
- Rli (2015). Interne startnotitie 'Bereikbaarheid als motor voor stedelijke ontwikkeling'.
- Rli (2015). Interne startnotitie 'Landschap'.
- Rli (2015). Werkprogramma 2016 -2017.
- Rli (2016). Advies 'Verbindend landschap'.
- Rli (2016). Brief-advies 'Overwegingen bij het voorontwerp klimaatwet'.
- Rli (2016) Interne startnotitie 'Grondbeleid voor grote uitdagingen'.
- Rli (2016). Interne startnotitie 'Technologie op waarde schatten'.
- Rli (2016). Notitie 'Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving'.
- Rli (2016). 'Opgaven voor duurzame ontwikkeling'.
- Rli (2017). Aanvulling op het Werkprogramma 2017 -2018.
- Rli (2017). Advies 'Dichterbij en sneller'.
- Rli (2017). Advies 'Grond voor gebiedsontwikkeling'.
- Rli (2017). Brief-advies 'Brede blik op erfgoed'.
- Rli (2017). Handreiking 'Technologie op waarde schatten'.
- Rli (2017). Interne evaluatie advies 'Dichterbij en sneller'.
- Rli (2017). Interne evaluatie advies 'Grond voor gebiedsontwikkeling'.
- Rli (2017). Interne evaluatie advies 'Verbindend landschap'.
- Rli (2017). Interne evaluatie handreiking 'Technologie op waarde schatten'.
- Rli (2017). Interne startnotitie 'De stad als gezonde habitat'.
- Rli (2017). Interne startnotitie 'Erfgoed in transitie'.

- Rli (2017). Interne startnotitie 'Van B naar anders'.
- Rli (2017). Interne startnotitie 'Vitale processen.'
- Rli (2017). Interne startnotitie 'Voedselbeleid'.
- Rli (2017). Jaarverslag 2016.
- Rli (2017). Kennisnotitie 'Energietransitie en leefomgeving'.
- Rli (2018). Werkprogramma 2018 – 2019.
- Rli (2018). Advies 'De stad als gezonde habitat'.
- Rli (2018). Advies 'Duurzaam en gezond'.
- Rli (2018). Advies 'Stroomvoorziening onder digitale spanning'.
- Rli (2018). Advies 'Van B naar anders'.
- Rli (2018). Advies 'Warm aanbevolen'.
- Rli (2018). Brief-advies 'Nationale omgevingsvisie'.
- Rli (2018). Brief-advies 'Versnellen woningbouwproductie met behoud van kwaliteit'.
- Rli (2018). Interne evaluatie advies 'De stad als gezonde habitat'.
- Rli (2018). Interne evaluatie advies 'Duurzaam en gezond'.
- Rli (2018). Interne evaluatie advies 'Stroomvoorziening onder digitale spanning'.
- Rli (2018). Interne evaluatie advies 'Van B naar anders'.
- Rli (2018). Interne evaluatie brief-advies 'Brede blik op erfgoed'.
- Rli (2018). Interne startnotitie 'Bouwproductie'.
- Rli (2018). Interne startnotitie 'CO2-arme warmtevoorziening in de gebouwde omgeving.'
- Rli (2018). Interne startnotitie 'GLB'.
- Rli (2018). Interne startnotitie 'Luchtvaart'.
- Rli (2018). Interne startnotitie 'Samenvallende nationale duurzaamheidsopgaven in de regio'.
- Rli (2018). Interne startnotitie 'Toerisme en de leefomgeving'.
- Rli (2018). Interne startnotitie 'Verduurzaming economie'.
- Rli (2018). Jaarverslag 2017.
- Rli (2019). Advies 'Luchtvaartbeleid'.
- Rli (2019). Advies 'Waardevol toerisme'.
- Rli (2019). Advies 'Naar een duurzame economie'.
- Rli (2019). Brief-advies 'Europees landbouwbeleid'.
- Rli (2019). Interne evaluatie advies 'Luchtvaartbeleid'.
- Rli (2019). Interne evaluatie 'Waardevol toerisme'.
- Rli (2019). Interne evaluatie 'Warm aanbevolen'.
- Rli (2019). Interne evaluatie brief-advies 'Europees landbouwbeleid'.
- Rli (2019). Interne evaluatie brief-advies 'Nationale Omgevingsvisie'.
- Rli (2019). Interne evaluatie brief-advies 'Versnellen woningbouwproductie met behoud van kwaliteit'.
- Rli (2019). Interne evaluatie voorstudie 'Kopen om te verhuren'.
- Rli (2019). Jaarverslag 2018
- Rli (2019). Onderzoek 'Kopen om te verhuren'.
- Rli (2019). Verkenning 'Som der delen'.
- Rli (2019). Voorstudie 'Duurzame ontwikkeling Bonaire, Sint-Eustatius en Saba'.
- Rli (2020). Jaarverslag 2019.
- Wet vergoedingen adviescolleges en commissies (2008).

# Bijlage 3. Analyse kabinetsreacties

De Rli adviseert het kabinet. Een eerste blijk van doorwerking is daarom mogelijk te bespeuren in de reactie van het kabinet op het advies. Daarom hebben wij voor elf (brief-)adviezen de kabinetsreacties geanalyseerd, op de andere vijf (brief-)adviezen is op het moment van schrijven nog geen kabinetsreactie gekomen. In onze analyse maken wij onderscheid in het acceptatieniveau van de aanbevelingen en de inhoudelijke reactie op de aanbeveling. Bij het acceptatieniveau wordt de algemene reactie op het advies geanalyseerd. Bij de aanbevelingen wordt de reactie op de aanbevelingen uit het rapport behandeld.

## Verbindend Landschap

**Datum uitbrengen:** november 2016

**Datum reactie:** 16 april 2018

**Ministerie:** BZK (mede namens OCW en EZK)

**Acceptatie:** Advies wordt samengevat en hoofdaanbeveling onderschreven

- Rijk noemt instrument een waardevolle werkwijze.
- Advies is met een brede waardering in ontvangst genomen en hoofdaanbeveling wordt onderschreven (maar wordt niet overgenomen).
- Advies gaat volgens Rijk voorbij aan posities van andere partijen (buiten overheden en bewoners).
- Opmerking dat landschap gedecentraliseerd is en raad dit te breed trekt in advies.
- Behoud wordt door Rijk gezien als beste strategie. Raad pleit voor ontwikkeling.

**Aanbevelingen:** Gaat niet concreet in op de aanbevelingen die de raad doet (aanbevelingen worden niet genoemd). Reactie komt neer op 'doen we al'.

- De beleidscontext wordt geschetst om te laten zien dat de huidige wetgeving en beleidsinstrumenten in lijn zijn met de adviezen van de raad.
- Noemt initiatieven die al eerder opgezet zijn.
- Advies is in lijn met een brief van de staatssecretaris uit 2016. Bij de NOVI zullen adviesraden betrokken worden.

## Waardevol toerisme

**Datum uitbrengen:** september 2019

**Datum reactie:** 13 december 2019

**Ministerie:** EZK (mede namens Milieu en Wonen)

**Acceptatie:** Raad wordt bedankt voor waardevolle advies. Maar de conclusie is dat het ministerie al aan de slag is met de meeste aanbevelingen.

- Huidig beleid wordt uiteengezet.
- NOVI wordt genoemd.
- Ontwikkelingen die door het kabinet in gang zijn gezet sluiten aan bij de door de Raad geschetste perspectiefwisseling.

**Aanbevelingen:** Reactie per aanbeveling:

1. Er zal worden onderzocht of er behoefte bestaat aan hetgeen de raad adviseert.
2. Doen wel al (middels NOVI). Toeristische ontwikkelstrategieën worden waardevolle bouwstenen genoemd.
3. Doen we al.

4. Ministerie van EZK gaat de haalbaarheid van een gezamenlijke agenda onderzoeken.
5. Doen we al.

#### Europees Landbouwbeleid (GLB) (brief-advies)

**Datum uitbrengen:** mei 2019  
**Datum reactie:** 30 oktober 2019  
**Ministerie:** LNV  
**Acceptatie:** Advies helpt bij het aanbrengen van focus in de nationale implementatie van het GLB. Advies sluit goed aan bij wat al gedaan wordt.

**Aanbevelingen:** Reactie per aanbeveling:

1. Wordt onderschreven.
2. Wordt onderschreven.
3. Doen we al (aanbeveling past in lijn van de minister).
4. Wordt onderschreven (maar doen we al).
5. Niet overgenomen (momenteel niet aan de orde).

#### Duurzaam en gezond

**Datum uitbrengen:** april 2018  
**Datum reactie:** 7 september 2018  
**Ministerie:** LNV (mede namens EZK)  
**Acceptatie:** Advies wordt samengevat en de beleidscontext wordt geschetst.

- Advies levert een waardevolle bijdrage aan de discussie en analyse van de raad wordt gedeeld.
- Eens met de raad over randvoorwaarden van duurzaam voedselsysteem.

**Aanbevelingen:** Reactie per aanbeveling:

1. Doen we al (middels Klimaatakkoord). Redenering Rli wordt wel overgenomen.
2. Aanbeveling wordt gedeeld maar overheid doet dit al.
3. Hetgeen de Rli aanbeveelt wordt al uitgevoerd.
4. Doen we al (toekomstig beleid in lijn met advies meer richten op kringlooplandbouw).

#### De stad als gezonde habitat

**Datum uitbrengen:** april 2018  
**Datum reactie:** 25 april 2019  
**Ministerie:** BZK (mede namens VWS en IenW)  
**Acceptatie:** Advies wordt relevant genoemd voor de vernieuwing van het Omgevingsgebied. Het advies biedt bruikbare handelingsperspectieven.

**Aanbevelingen:** Aanbevelingen Rli worden niet in de reactie genoemd.

- Gezondheid in het omgevingsbeleid: hetgeen de Rli aanbeveelt wordt door het kabinet al gedaan (middels de Omgevingswet).
- Instrumenten: Rijk is het eens met de Rli, maar wordt al gedaan.
- Kennisontwikkeling en -deling: wordt al gedaan.
- Advies Rli zal gebruikt worden bij NOVI, maar er wordt al gewerkt aan alles wat de raad voorstelt.

#### Dichterbij en sneller (en Van B naar Anders)

**Datum uitbrengen:** januari 2017 (en mei 2018)  
**Datum reactie:** 7 november 2018  
**Ministerie:** IenW (mede namens BZK)  
**Acceptatie:** Eerst kabinetsreactie op hoofdlijnen, daarna reactie per aanbeveling

- Erkentelijk voor beide adviezen en onderschrijven belang integrale aanpak van mobiliteitsvraagstukken.

- Aanbevelingen Rli zullen meegenomen worden in uitwerken Mobiliteitsfonds.

**Aanbevelingen:** de aanbevelingen worden stuk voor stuk en per advies besproken.

Dichterbij en sneller:

1. Rli aanbevelingen worden meegenomen in het opzetten van het Mobiliteitsfonds, dat we al bedacht hadden.
2. Aanbeveling wordt meegenomen.
3. Doen we al.
4. Bereikbaarheidswet wordt door minister niet nodig geacht.
5. Rli-aanbevelingen worden meegenomen in het opzetten van het Mobiliteitsfonds.
6. Systeem van rekeningrijden wordt niet ingevoerd. Ministerie wil wel nagaan of er alternatieve vormen van vervoer en betaling mogelijk zijn.
7. Indruk op basis van de kabinetsreactie is dat er niets gedaan gaat worden met deze aanbeveling.

Van B naar anders:

1. Aanbeveling wordt meegenomen in ontwikkeling van Mobiliteitsfonds.
2. Minister kan zich goed vinden in de aanbeveling.
3. In de kabinetsreactie wordt maar een deel van deze aanbeveling besproken en van een reactie voorzien. Reactie is dat hetgeen de Rli aanbeveelt al gedaan wordt. Aanbeveling is in de kabinetsreactie nauwer verwoord dan in het Rli advies.
4. Opvatting van de raad wordt gedeeld.
5. Indruk op basis van de kabinetsreactie is dat er niets gedaan gaat worden met deze aanbeveling.

#### Versnellen woningbouwproductie (brief-advies)

**Datum uitbrengen:** juni 2018

**Datum reactie:** 19 december 2018

**Ministerie:** BZK

**Acceptatie:** Advies wordt samengevat en de minister is dankbaar voor het advies. Het advies ondersteunt de reeds ingezette beleidskeuzen van het ministerie.

- Algemene raadgeving van de Rli wordt omarmd.
- De Rli constateert terecht dat er iets gedaan moet worden aan woningtekorten.

**Aanbevelingen:** Reactie per aanbeveling. Minister is het grotendeels eens met de Rli, maar het meeste van wat de Rli aanbeveelt wordt al gedaan.

1. De Rli ondersteunt in zijn aanbeveling het huidige beleid van de minister. Minister onderschrijft de aanbeveling
2. Minister is het eens met de Rli.
3. Aanbeveling van de Rli wordt ondersteund.
4. Doen we al.
5. Kwestie van de Rli wordt herkend, niet overgenomen.
6. Aanbeveling wordt niet overgenomen want niet uitvoerbaar.
7. Aanbeveling bestaat uit drie delen, met drie afzonderlijke reacties:
  - a. Kabinet is het eens met de Rli.
  - b. Kabinet is het niet eens met de Rli.
  - c. Doen we al (middels NOVI).

#### Grond voor gebiedsontwikkeling (middels memorie van toelichting)

**Datum uitbrengen:** juni 2017

**Datum reactie:** 4 februari 2019

**Ministerie:** IenM

**Acceptatie:** Er is geen kabinetsreactie gekomen maar wel een uitgebreide reactie in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet Grondeigendom 4/2 2019.

Daarnaast nog een brief van toenmalig (demissionaire) minister IenM op 29 september 2017 met een korte reactie.

**Aanbevelingen:** Er wordt in de memorie van toelichting enkel een samenvatting van het advies gegeven. Daarnaast worden de aanbevelingen van de Rli meegenomen in het hoofdstuk 'verwerken van adviezen en consultatiereacties'. Hieruit blijkt dat enkele (delen van) aanbevelingen zijn overgenomen in het wetsvoorstel.

#### Brede blik op erfgoed (briefadvies)

**Datum uitbrengen:** december 2017

**Datum reactie:** n.v.t.

**Ministerie:** OCW

**Acceptatie:** Geen kabinetsbrief, alleen korte procesmatige reactie van minister en aantekening dat aanbevelingen worden meegenomen.

**Aanbevelingen:** Worden niet behandeld.

#### Stroomvoorziening onder digitale spanning

**Datum uitbrengen:** maart 2018

**Datum reactie:** 21 juni 2018

**Ministerie:** EZK

**Acceptatie:** Advies wordt samengevat.

- Rli wordt bedankt voor het advies.
- Advies geeft op knappe wijze uitdaging weer.

#### Aanbevelingen:

1. Erkent hetgeen de Rli aanbeveelt, maar hetgeen wordt aanbevolen wordt al gedaan.
2. Doen we al.
3. Doen we al.
4. Doen we al.

# Bijlage 4. Werkwijze adviescolleges met junioren

Naam	Naam jeugd- of jongerenraad	Sinds	Doel	Wat doet de jongerenraad?	Samenstelling
Gezondheidsraad	JongGR	2011	Betrekken van jonge wetenschappers bij het werk van de Gezondheidsraad	Nemen deel aan consultaties, workshops et cetera. Dit samen met wetenschappers en beleidsambtenaren	Samenstelling wisselt, een promovendus of beleidsmaker kan zich per bijeenkomst aanmelden
Onderwijsraad	JongerenOnderwijs raad	2019	Ervaring en meningen van leerlingen meenemen	Komen twee keer per jaar bijeen op een bijeenkomst met één thema. Enkele raadsleden zijn aanwezig	Scholieren en studenten van 11 tot en met 22 jaar, afkomstig van verschillende onderwijsniveaus
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	Junior-raadsleden	2016 (tweede periode)	Kennis en ervaring van jongere generaties laten doorklinken in werk	Aanwezig bij alle raadsvergaderingen op gelijke voet met andere raadsleden	Drie jonge professionals
Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving	VeRS	2018	Adviesthema's vanuit uiteenlopende perspectieven belichten en verschillende inzichten uit wetenschap en praktijk meenemen in de advisering	Onafhankelijk meedenken	32 jonge werknemers met ervaring in de zorg en/of het sociale domein. Uitgenodigd op persoonlijke titel
Sociaal-Economische Raad	JongerenPlatform	2015	Jongeren horen op thema's waar zij zelf ook een rol in spelen zoals de arbeidsmarkt en technologische ontwikkelingen	Algemene input leveren op thema's waar de SER al aan werkt of nieuwe onderwerpen signaleren. Daarnaast gevraagd advies leveren aan een specifiek adviestraject	Bestaat uit vertegenwoordigers van FNV- en CNV Jongeren, VCP Young Professionals, Jong Management, AWWN Young HR, Nationale Jeugdraad, de LSVB, Jongerenorganisatie beroepsonderwijs en het ISO. Samenstelling kan worden aangevuld afhankelijk van het thema

Nassaulaan 1  
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955  
[info@kwinkgroep.nl](mailto:info@kwinkgroep.nl)  
[www.kwinkgroep.nl](http://www.kwinkgroep.nl)

**KWINK**  
GROEP